

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

ÁGHATA JULY GOULARTE PATRÍCIO

**OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO E DIREITO À INFORMAÇÃO: UMA REFLEXÃO
CRÍTICA SOBRE A FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA NO BRASIL**

CRICIÚMA

2016

ÁGHATA JULY GOULARTE PATRÍCIO

**OLIGOPÓLIO MIDIÁTICO E DIREITO À INFORMAÇÃO: UMA REFLEXÃO
CRÍTICA SOBRE A FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
para obtenção do grau de bacharel no curso de
direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC.

Orientadora: Prof.^a Dr^a. Natália Martins
Gonçalves

Coorientadora: Prof.^a Me. Débora Ferrazzo

CRICIÚMA

2016

ÁGHATA JULY GOULARTE PATRÍCIO

**OLIGOPÓLIO MIDIÁTICO E DIREITO À INFORMAÇÃO: UMA REFLEXÃO
CRÍTICA SOBRE A FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
pela Banca Examinadora para obtenção do
Grau de Bacharel, no Curso de Direito da
Universidade do Extremo Sul Catarinense,
UNESC.

Criciúma, 29 de novembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Natália Martins Gonçalves - (Universidade do Extremo Sul Catarinense –
UNESC) - Orientadora

Prof. Dr. Lucas Machado Fagundes – (UNESC)

Prof.^a. Msc. Janete Trichês - (UNESC)

**Aos meus pais Célio e Jucicley e aos meus
irmãos André Marcos e Anderson, pelo
amor e compreensão de sempre.**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, essa força superior que rege as energias do universo e me guia positivamente, sempre.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, e por buscarem o melhor pra mim. Faltam palavras para expressar o que vocês representam na minha vida.

Aos meus irmãos André Marcos e Anderson, o mundo é um lugar mais lindo graças ao som das gargalhadas de vocês.

Aos meus avós Ilza, Agenor, Jambre, e toda a minha família, por torcerem pelo meu sucesso e por se orgulharem das minhas conquistas.

À minha orientadora Natália Martins, que acreditou no meu potencial logo no início do curso, e me acompanhou até aqui. Sou grata por todos os ensinamentos, pela confiança e pela amizade estabelecida. A minha formação não seria a mesma sem a sua presença.

À minha coorientadora Débora Ferrazzo pelas valiosas contribuições não só neste trabalho, mas na jornada pelo Curso de Direito. Dedico o início da minha paixão por Direito Constitucional a ti.

À Emanuela, Andriw e Victor, amigos queridos que colaboraram com este trabalho.

Aos meus colegas do Grupo Jurídico Crítico da UNESC, pelas tardes de conhecimento compartilhado.

Ao Fórum da Comarca de Santa Rosa do Sul, ao Ministério Público do Trabalho de Criciúma e à Defensoria Pública da União de Criciúma, pela experiência que tais instituições me proporcionaram.

À Larissa, Raíssa, Gabriel, Lucas, Cristian, Michele, Lucene e Giulia, pessoas maravilhosas que o destino mandou de presente para eu entender o valor de uma longa amizade.

Às minhas colegas Aline, Ana Carolina, Eliandra, Anita e Caroline. Acredito, de verdade, que eu não conseguiria chegar até aqui com êxito sem vocês. Enorme gratidão pelo apoio, pela preocupação e pelo convívio diário que o Curso de Direito nos proporcionou; que a nossa amizade se mantenha para a vida, com as risadas de sempre.

RESUMO

Trata-se de uma reflexão crítica sobre a relação entre o direito à informação encartado na Constituição Federal de 1988 e o oligopólio midiático brasileiro, tendo como objeto de estudo a formação da opinião pública no Brasil. A análise se fundamentou no método dedutivo, com base nas discussões de teóricos de diversas áreas (direito, filosofia, sociologia e comunicação) que abordam a temática do direito à informação, em fontes legislativas e em dados estatísticos secundários. No primeiro capítulo, intentou-se compreender o direito à informação no Estado Democrático de Direito. No segundo, descreveu-se criticamente, e de maneira breve, a formação e consolidação do oligopólio dos meios de comunicação, que se encontra formado e consolidado no Brasil, apesar da expressa vedação constitucional. No terceiro capítulo, averiguou-se, através da pesquisa anual efetuada pela Controladoria Geral da União sobre as solicitações de informação ao Executivo Federal e dos dados da Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM 2015), se os mecanismos de acesso à informação pública criados pelo Estado possuem alcance expressivo à população, ou se a obtenção de informações ocorre através da mídia oligopolizada, estabelecida no Brasil. Após concluir que oligopólio midiático se constitui como principal meio de obtenção das informações públicas, discorreu-se acerca da sua potencial interferência e consequências na formação autônoma da opinião pública brasileira.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Direito à informação; Oligopólio Midiático; Opinião Pública.

RESUMEN

Este trabajo trata de una reflexión crítica acerca de la relación entre el derecho a la información insertado en la Constitución Federal de 1988 y el oligopolio mediático brasileño, teniendo como objeto de estudio la formación de la opinión pública en Brasil. El análisis se fundamentó en el método deductivo, basado en las discusiones teóricas de diversos campos (derecho, filosofía, sociología y comunicación) que tratan del tema del derecho a la información, buscando en las fuentes jurídicas y los datos estadísticos secundarios. En el primer capítulo, se intentó comprender el derecho a la información en el Estado Democrático de Derecho. En el segundo, se describió críticamente y brevemente, la formación y consolidación del oligopolio de los medios de comunicación brasileño, a pesar de la expresa prohibición constitucional. En el tercer capítulo, a cabo comprobar, a través de la investigación anual realizada por la Contraloría General acerca de las solicitudes de información al Ejecutivo Federal y los datos de la Investigación Brasileña de Media (PBM 2015), se los mecanismos de acceso a la información pública creadas por el estado tienen un alcance importante para la población, o se para obtener información es a través del oligopolio mediático establecido en Brasil. Después de concluir que el oligopolio de los medios de comunicación brasileño se constituye en cuanto el principal medio de la obtención de la información pública, se exployó sobre la posible interferencia y consecuencias en la formación autónoma de la opinión pública brasileña.

Palabras clave: Estado Democrático de Derecho; Derecho a la información; Oligopolio mediático; Opinión pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução do share nacional das redes – Dados de 2015	41
Figura 2 - Evolução do share nacional de redes - GLOBO	42
Figura 3 - Quadro comparativo dos estudos de mídia.....	53
Figura 4 - Escolaridade do solicitante em 2013.....	64
Figura 5 - Escolaridade do solicitante em 2014.....	66
Figura 6 - Gênero e idade do solicitante em 2014.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FENAJ	Federação dos Jornalistas Brasileiros
LAI	Lei do Acesso à Informação
MCM	Meios de Comunicação de Massa
ONU	Organização das Nações Unidas
PBM	Pesquisa Brasileira de Mídia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DIREITO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	12
2.2 ESCLARECIMENTOS SOBRE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
2.2 ATOS DE ESTADO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	17
2.2.1 Princípio da publicidade	20
2.3 O DIREITO À INFORMAÇÃO – CONCEITUAÇÃO.....	23
2.3.1 Âmbitos do direito à informação: o direito de informar, ser informado e procurar informações	27
2.3.2 Direito à informação plural	28
2.4 CRIAÇÃO DA LEI DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	31
3 O OLIGOPÓLIO DA MÍDIA NO BRASIL – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO	35
.....	41
3.1 A EXPANSÃO DO PODER POLÍTICO MUDIÁTICO A PARTIR DO GOLPE MILITAR (1964).....	43
3.2 OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO – O REGIME DE CONCESSÕES E PERMISSÕES DA RADIFUSÃO	46
3.3 REGULAMENTAÇÃO OU AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO BRASIL	48
4 DIREITO À INFORMAÇÃO, OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO E A FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO	52
4.1 O DIREITO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA	54
4.2 FONTES OFICIAIS DE INFORMAÇÃO ESTATAL	57
4.2.1 – Relatórios da LAI e estimativas do alcance de informações através dos meios oficiais.....	59
4.2.1.1 1º Relatório da LAI elaborado pela CGU com base nas solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através sistema e-SIC	61
4.2.1.1.1 <i>traçando um perfil dos solicitantes</i>	<i>61</i>
4.2.1.2 2º Relatório da LAI elaborado pela CGU com base nas solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através sistema e-SIC	62

4.2.1.2.1 <i>Perfil dos solicitantes</i>	64
4.2.1.3 - 3º Relatório da LAI elaborado pela CGU com base nas solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através sistema e-SIC	65
4.2.1.3.1 - <i>Perfil dos solicitantes</i>	65
4.2.1.4 Outras considerações relevantes a partir dos relatórios.....	67
4.4 ESTATÍSTICAS DA MÍDIA CONVENCIONAL OU COMERCIAL.....	68
4.5 O PAPEL DA MÍDIA NA FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA	69
5 CONCLUSÃO	77
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a democracia como forma de governo dos cidadãos da república. O mesmo diploma legal trouxe como um dos princípios fundamentais da Administração Pública a publicidade dos atos de Estado, e, nos incisos XIV e XXXIII, do artigo 5º da CRFB/88, o direito à informação como direito fundamental.

Assim, não só os atos formais e oficiais de Estado, mas quaisquer informações públicas inerentes ao exercício democrático devem ser de conhecimento fundamental aos cidadãos inseridos num Estado Democrático de Direito, para que estes possam avaliar a conduta de seus representantes diretos e exercer a soberania popular que lhes é atribuída.

Nesta senda, após uma pressão de órgãos internos e externos, fora criada no Brasil a Lei nº 12.527/2011, intitulada de Lei do acesso à informação com vistas a regulamentar o acesso a informações já previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 2016a). Ademais, ao longo dos anos, o Estado criou diversos meios para divulgação da informação pública, tais como Diário oficial da União, sites oficiais, Portal de Transparência, canais de televisão e programas de rádio estatais e públicos.

No entanto, há no Brasil um oligopólio midiático composto por algumas famílias que controlam, historicamente, os principais meios de comunicação da população brasileira, prática esta expressamente vedada pelo artigo 220, §5º da Carta Magna.

Assim, o presente trabalho visa, num primeiro momento, analisar se este oligopólio se constitui como principal instrumento de diálogo do governo com a sociedade, comprometendo o direito à informação; por conseguinte, pretende-se averiguar a potencial interferência do repasse das informações públicas pelo oligopólio na formação autônoma da opinião pública brasileira.

A análise se fundamenta no método dedutivo com base nas discussões de teóricos de diversas áreas (direito, filosofia, sociologia e comunicação) que abordam a temática do direito à informação; em fontes legislativas; na pesquisa anual efetuada pela Controladoria Geral da União acerca das solicitações de informação para o Executivo Federal e, por fim, nos dados da Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM 2015).

2 O DIREITO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

O governo da República Federativa do Brasil, constituída como Estado Democrático de Direito é efetivado por todos os cidadãos, sob a forma democrática. Logo, a democracia, por sua forma de governo, exige o protagonismo de cidadãos críticos, que devem buscar a construção de suas ideologias¹, para exercer o poder que lhes é atribuído por meio da participação popular e escolher seus representantes por meio do voto.

Menciona Pedro Demo que “o fenômeno básico da democracia é o controle do poder pela base que é feito pelo voto” (DEMO, 2001, p. 75). Hans Kelsen, em sua obra intitulada “A democracia”, leciona que “[...] se devemos ser comandados, queremos sê-lo por nós mesmos. A liberdade natural transforma-se

¹ Tom Bottomore, no dicionário do pensamento marxista discorre que a crítica de Marx e Engels sobre ideologia objetivou mostrar a existências das formas “invertidas” de existência material e de consciências dos homens, “referindo-se a uma distorção do pensamento que nasce das contradições sociais e as oculta” (p. 184). Essa inversão ideológica, para Hegel, seria uma inversão da própria realidade. Por conta disso, em princípio e para tais autores o conceito de ideologia traria uma conotação negativa e crítica. Segundo Bottmore, é necessário considerar o conceito de ideologia dentro do contexto dos vários escritos de Marx, o que o autor faz dividindo em três fases: a primeira, que compreende seus primeiros escritos e vai até 1844; a segunda, que começa com o rompimento com Feuerbach em 1845 e vai até 1857, período dominado pela construção do materialismo histórico, e a terceira, que “começa com a redação dos *Grundrisse* em 1858 e caracteriza-se pela análise concreta das relações sociais capitalistas adiantadas que culmina em *O capital*” (p. 184). Entretanto, conforme Bottmore, após a morte de Marx a conotação crítica de ideologia ficou em segundo plano e o conceito adquiriu duas formas: concepção de ideologia enquanto ideias que se relacionam com os interesses de uma classe, e outra ligada ao conceito de superestrutura ideológica, ou seja, como totalidade das formas de consciências social. O autor menciona que “embora esses significados não fossem resultado de uma reelaboração sistemática do conceito dentro do marxismo, acabaram por substituir a conotação negativa original. As causas desse deslocamento são complexas. Em primeiro lugar, elementos de um conceito neutro de ideologia podem ser encontrados em certas formulações do próprio Marx e Engels (...) outro importante fator que contribuiu pra essa evolução no sentido de um conceito positivo de ideologia é o fato de que as duas primeiras gerações de pensadores marxistas posteriores a Marx não tiveram acesso ao texto *A ideologia alemã*, que permaneceu inédito até a década de 1920” (p. 185). Por tal razão, autores como Gramsci, Lenin e Lukács não tinham conhecimento do debate mais aprofundado entre Marx e Engels sobre o conceito negativo de ideologia. Bottmore coloca que a causa mais importante da evolução do conceito de ideologia é positiva, e repousa justamente nas lutas políticas do final do século XIX da Europa Ocidental, momento em que o conceito passou a ser relacionado com a luta de classes e organizações partidárias. Nesta linha, Lenin coloca a ideologia enquanto consciência de classe, contrapondo, especialmente, a ideologia burguesa e a ideologia socialista. Lenin inspirou autores como Gramsci e Lukács, que refutam, igualmente seu caráter crítico negativo. Segundo Lukács, a ideologia burguesa domina e contamina o proletariado. Para o presente trabalho, é a concepção de Gramsci sobre ideologia a que mais se adequa, visto que, segundo Bottmore, o autor traz o conceito de ser “uma concepção de mundo implicitamente manifesta na arte, no direito, na atividade econômica e em todas as manifestações da vida individual e coletiva” (Gramsci apud Bottmore, 2001, p. 186). Nesta esteira, a ideologia estaria intimamente relacionada com a “capacidade de inspirar atitudes concretas e proporcionar orientação para a ação” (BOTTOMORE, 2011, p. 186).

em liberdade social ou política. É politicamente livre aquele que está submetido, sim, mas à vontade própria e não alheia” (KELSEN, 2000, p. 29).

Para que um governo seja verdadeiramente democrático, os cidadãos nele inseridos devem, necessariamente, ter conhecimento do que se passa no Estado que governam. Partindo dessa premissa, não só os atos oficiais e formais, mas quaisquer elementos que dê subsídio para o exercício da cidadania e da democracia precisam estar ao alcance do povo.

Por tal razão, o artigo 37, caput, de nossa Carta Magna, fixa como princípios fundamentais a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Tomando-se a publicidade dos atos da Administração Pública como princípio basilar deste estudo, cumpre transcrever o doutrinador Hely Lopes Meirelles: “A publicidade, como princípio de administração pública abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2014, p. 99).

Aliado a isso, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 5º, inciso XIV, que: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, corroborando a ideia de que o direito à informação é essencial à cidadania e ao exercício da democracia (BRASIL, 1988). Ainda, o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Nessa lógica, criou-se no Brasil, após um forte movimento de órgãos internacionais e internos, a Lei do Acesso à informação, que garante ao cidadão o requerimento gratuito nas instituições públicas de informações sem qualquer justificativa (BRASIL, 2011f).

2.2 ESCLARECIMENTOS SOBRE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A doutrina diverge ao conceituar Estado Democrático de Direito. Isto porque, ao fracioná-lo para buscar uma definição, verifica-se que o Estado de Direito é fruto do liberalismo econômico, de um Estado burguês, que nem sempre se

coaduna com os ideais de um Estado Democrático. Acerca do Estado de Direito, com base na teoria de Kelsen², José Afonso da Silva discorre:

A concepção jurídica de Kelsen também contribuiu para deformar o conceito de Estado de Direito. Para ele Estado e Direito são conceitos idênticos. Na medida em que ele confunde o Estado e ordem jurídica, para ele, o Estado há de ser de Direito. Por isso, vota significativo desprezo a esse conceito. Como, na sua concepção, só é Direito o direito positivo, como norma pura, desvinculada de qualquer conteúdo, chega-se, sem dificuldade, a uma idéia formalista do Estado de Direito ou Estado Formal de Direito, que serve também a interesses ditatoriais, como vimos. Pois, se o Direito acaba se confundindo com mero enunciado formal da lei, destituído de qualquer conteúdo, sem compromisso com a realidade política, social, econômica, ideológica enfim (o que, no fundo, esconde uma ideologia reacionária), todo Estado acaba sendo Estado de Direito, ainda que seja ditatorial. Essa doutrina converte o Estado de Direito em mero Estado Legal. Em verdade, destrói qualquer idéia de Estado de Direito (SILVA, 2011, p.114).

O Estado democrático, como evolução das diversas formas de Estado e governo, nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana e da exigência de uma organização estatal que visasse à proteção daqueles valores (DALLARI, 2011). Conforme Silva (2011) enquanto o Estado Liberal inaugurou a igualdade formal entre os cidadãos, o Estado Democrático visou à busca pela igualdade material dos indivíduos, ultrapassando a igualdade de condições, para atingir uma igualdade de oportunidades.

José Afonso da Silva (2011), diz que o Estado Democrático possui como princípio basilar a soberania popular, sendo fundamental, para tanto, a efetiva participação do povo na coisa pública, participação esta que não pode e não deve se exaurir na mera formação das instituições representativas. Neste sentido, Bercovici discorre a constituição de um Estado deve não só ter origem democrática, mas organizar o Estado para que se assegure a soberania popular, visto que, como bem coloca o autor, “a democracia deriva da e realiza a soberania popular” (BERCOVICI, 2013, p. 17).

Para José Afonso da Silva, o Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, mas “não como uma simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um

² Igualmente, Bercovici discorre que: “Para Kelsen não existe povo, a unidade do Estado só existe na esfera fictícia do ordenamento. A democracia é entendida como racionalidade e calculabilidade, garantia da certeza do direito. A normatividade, para Kelsen, é entendida como normalidade e estabilidade. Ao identificar Estado e ordenamento jurídico, Kelsen tira do Estado de direito qualquer conteúdo específico. O Estado constitucional, para Kelsen, é apenas a forma moderna do Estado de direito, consolidando a soberania no ordenamento jurídico, cujo pressuposto lógico é a norma fundamental” (BERCOVICI, 2013, p. 22).

conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*" (SILVA, 2011, p. 11).

Leciona o doutrinador Miguel Reale que o intuito de se ter acrescentado o adjetivo "democrático" ao termo "Estado de Direito" foi deixar claro que "o Estado deve ter origem e finalidade de acordo com o Direito manifestado livre e originariamente pelo próprio povo [...]", (REALE, 1998, p. 2), atendendo ao propósito de passar-se de um Estado meramente formal, para um Estado de Direito e de Justiça Social, instaurado concretamente com base nos valores da comunidade. Assim sendo, a expressão Estado Democrático de Direito traduz uma opção para a democracia social, essencialmente organizada em correlação com a sociedade civil (REALE, 1998).

Neste sentido, segundo Streck e Moraes (2008), o Estado Democrático de Direito ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, onde a efetivação da democracia contém e implica a solução das condições materiais de existência dos cidadãos.

Dalmo de Abreu Dallari (2011) coloca que a democracia como noção de governo do povo é, sem dúvida, a base do conceito de Estado Democrático de Direito. Neste mesmo sentido, colhe-se das lições de José Afonso da Silva:

O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no *princípio democrático*. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira insofismável. Só por aí se vê que a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV), com fundamentos na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim, de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º) (SILVA, 2011, p. 125, grifos do original).

Já, Paulo Bonavides (2000) discorrera sobre os obstáculos de se ajustar a ideia de democracia ao de "homem de massa" ou "homem moderno". Segundo o autor, há que se assinalar as necessidades a ele impostas em razão da modernidade e do capitalismo, visto que, ao contrário da sociedade ateniense, onde os cidadãos eram livres para se preocupar apenas com os problemas de governo, o cidadão moderno é soterrado pela obrigação de prover as necessidades materiais

de sua existência. Dallari (2011), ao tratar do tema, relaciona a preferência pela forma de democrática de governo com a ascensão política da burguesia, da seguinte maneira:

A preferência pela democracia, que se afirmou a partir do século XVIII em todo o hemisfério ocidental e depois se expandiu para o resto do mundo, fora fruto da necessidade de encontrar um caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para **a ascensão política da burguesia**. A afirmação desse ponto de partida é indispensável para a compreensão dos objetivos do Estado e a participação popular, **explicando também, em boa medida, a extrema dificuldade que se tem encontrado para ajustar a ideia de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea** (DALLARI, 2011, p. 145 e 146, sem grifos no original).

Por consequência, segundo Bonavides (2000) o remédio para a democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, tem que ser, de necessidade, a representação ou o regime representativo.

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar (BONAVIDES, 2000, p. 352).

Conforme o autor, até que se encontre outra solução ao exercício democrático, dentro do Estado Moderno a escolha de representantes políticos que defendam os interesses do povo se mostra como via única que, apesar de suas deficiências, se “veste” de democracia³.

Entretanto, como bem assinala a autora Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes (1997), no mundo contemporâneo já não basta a participação popular na forma tradicional do sufrágio universal, onde a vontade política dos cidadãos da República se resume à mera eleição de seus governantes. O poder encontra-se disseminado em grandes organizações, tais como empresas multinacionais, sindicatos, imprensa, dentre outras instituições que influenciam na opinião pública e geram consequências nas tomadas de decisões, sem que haja a garantia de efetiva participação do cidadão e sem a transparência da gestão desses poderosos grupos.

³ O trecho fora retirado da obra “Ciência Política” do autor. Entretanto, em outra obra também utilizada neste trabalho, intitulada “Teoria Constitucional da Democracia Participativa”, Bonavides leciona: “Os hipócritas da classe dominante ocultaram nas vestes representativas da vontade popular, falseada durante séculos, sua sagrada aliança com o capitalismo. Usufrutuários de um poder usurpado, intentam hoje, mediante a implantação ideológica do neoliberalismo, revogar a dialética e história, paralisando o mundo na eternidade da globalização como *status quo* da injustiça e das desigualdades sociais. A escravidão pode hastear essa bandeira; a liberdade e a democracia jamais”. (BONAVIDES, 2008, p. 15)

2.2 ATOS DE ESTADO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para Hely Lopes Meirelles (2014), política é a forma de atuação do homem público, quando visa conduzir a Administração pela realização do bem comum, motivo pelo qual deve ele se guiar pelo supremo objetivo do interesse público. Destarte, a política alcança os governantes dos três poderes, no exercício de quaisquer atribuições, traçando os rumos que conduzem a atividade governamental ao encontro das aspirações da comunidade

Coerentemente com esse entender, negamos a existência do *ato político* como entidade autônoma. O que existe, a nosso ver, é sempre *ato administrativo*, *ato legislativo* ou *ato judiciário* informado de *fundamento político*. O impropriamente chamado *ato político* não passa de um ato de governo, praticado discricionariamente por qualquer dos agentes que compõem os Poderes do Estado. [...]. (MEIRELLES, 2014, p. 46, grifo do original).

Meirelles defende que a Administração Pública, por sua vez, não pratica atos de governo, mas sim os atos de execução que lhe competem, decorrentes da autonomia funcional de cada órgão e seus agentes, os chamados atos administrativos. Porquanto, como bem coloca o autor, a “Administração é o instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo” (2014, p. 66-67). Aliado a isso, leciona:

Assim, os órgãos do Estado são o próprio Estado compartimentado em centros de competência, destinados ao melhor desempenho das funções estatais. Por sua vez, a vontade psíquica do agente (pessoa física) expressa a vontade do órgão, que é a vontade do Estado, do Governo, da Administração⁴ (MEIRELLES, 2014, p. 71).

Destarte, a vontade psíquica do agente que expressa a vontade do órgão, gera ato pertencente ao Estado, visto que todo agente público vincula-se ao Estado por meio de procedimento legal a que se denomina investidura, seja ela administrativa ou política (MEIRELLES, 2014).

Pelo exposto, verifica-se que num Estado Democrático de Direito, onde reina a democracia e prevalece o interesse público, há que se observar alguns princípios orientadores de sua administração. Neste sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 fixou, em seu artigo 37, caput, princípios

⁴“Não há entre a entidade e seus órgãos relação de representação ou de mandato, mas sim de *imputação*, porque a atividade dos órgãos identifica-se e confunde-se com a da pessoa jurídica. Daí por que os atos dos órgãos são havidos como da própria entidade que eles compõem” (MEIRELLES, 2014, p. 71, grifo no original).

básicos que devem estar atrelados a todo e qualquer ato emanado pelo Estado, a saber, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e por fim, o princípio que está intimamente atrelado à presente temática, o princípio da publicidade.

Como salientado, por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais (MEIRELLES, 2014, p. 90).

Válido observar que os doutrinadores elencam outros que visam complementar ou decorrem dos princípios já mencionados⁵. De toda sorte, válido se faz, por ora, elucidar brevemente cada um dos princípios já citados, consensualmente citados pelos doutrinadores da área e expressamente previstos pela Constituição Federal.

O princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias e respeito aos direitos individuais. Preceitua, basicamente, que a Administração Pública não pode, por atos administrativos, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados que não decorram da lei (DI PIETRO, 2011).

O princípio da impessoalidade, no entanto, gera divergências interpretativas. José Afonso da Silva doutrina que tal princípio intenta preconizar que os atos e provimentos administrativos serão sempre imputáveis ao órgão ou entidade administrativa e não ao agente público que o pratica (SILVA, 2011). Doutra sorte, e acreditando serem estas as definições mais ajustáveis ao presente estudo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro atrela o princípio da impessoalidade à finalidade pública lecionando que “a Administração Pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (DI PIETRO, 2011, p. 68). Por

⁵ Hely Lopes Meirelles menciona ainda os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. (MEIRELLES, 2014, p. 89). José Afonso da Silva elenca, além daqueles previsto expressamente no art. 37, caput da CF/88, os princípios da licitação pública, da prescritibilidade dos ilícitos administrativos, da responsabilidade civil da administração, da participação e da autonomia gerencial. (SILVA, 2010, p. 67-77). Como outros exemplos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz, não obstante, a supremacia do interesse público, a presunção de legitimidade ou de veracidade, a especialidade, o controle ou tutela, a autotutela, a hierarquia, a continuidade do serviço público, a razoabilidade ou proporcionalidade, a motivação e a segurança jurídica (DI PIETRO, 2011, p. 63-90).

fim, concordando com tais ideias, Hely Lopes Meirelles acrescenta que o princípio da impessoalidade “[...] também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas” (MEIRELLES, 2014, p. 95).

Conforme Di Pietro, se o princípio da legalidade decorre estritamente do Estado de Direito onde impera a lei, o princípio da moralidade está intimamente ligado à moral, que se deturba ou se concretiza na intenção do agente, quando este, por vezes, “[...] se utiliza dos meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares” (DI PIETRO, 2011, p. 78) em nome da Administração Pública, caracterizando desvio de poder. Com relação ao princípio da moralidade administrativa, discorre Di Pietro que:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios da justiça e da equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2011, p. 79).

Alterando a ordem dos princípios encartada no artigo 37, caput da CRFB/88, será tratado, antes, do princípio da eficiência, em razão de que o penúltimo, por ser elementar ao presente trabalho, exigirá maiores delongas.

O princípio da eficiência orienta, basicamente, que a Administração Pública obtenha os melhores resultados, mesmo com os meios escassos que porventura dispõe e a menor custo. Em suma, “[...] a eficiência administrativa se obtém pelo emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários” (SILVA, 2011, p. 672-673). Acerca do princípio da eficiência, complementa Di Pietro que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de se organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2011, p. 84).

Passa-se, pois, à explanação do princípio da publicidade, por ser este o principal dentre os atinentes à administração pública, que se adequa aos fins do presente trabalho.

2.2.1 Princípio da publicidade

Segundo Meirelles (2014), o princípio da publicidade, em definição básica, é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Como princípio da administração pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos e andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é documento público, que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais (MEIRELLES, 2014, p. 99).

Para a autora Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes, o princípio da publicidade dos atos públicos é decorrente dos princípios republicanos, e ele segue a lógica de que a sociedade “tem o direito de saber de tudo o que diga respeito aos negócios públicos/estatais a fim de exercer seus direitos políticos de forma eficaz” (LOPES, 1997, p. 189).

Entende-se, assim, que o Poder Público deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, o conhecimento do que os administradores estão fazendo (SILVA, 2010). Assim, “todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza” (MEIRELLES, 2014, p. 98), só se admitindo sigilo nos casos expressamente declarados em lei.⁶

Observe-se que a Constituição alude, genericamente, “as repartições públicas”, abrangendo, obviamente, as repartições da Administração *direta* e *indireta*, porque ambas são desmembramentos do serviço público e, como tais, têm o dever legal de informar o público sobre sua atuação funcional (MEIRELLES, 2014, p. 99).

Interpreta-se, pois, que o princípio deve ser observado pelos poderes executivo, legislativo e judiciário – neste último, ressalvados o sigilo dos atos processuais quando necessário à defesa da intimidade e proteção do interesse social –, além dos demais órgãos públicos que compõem a administração direta e

⁶ “[...] nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado *sigiloso* nos termos da Lei 8.159 de 8.1.91, e da Lei 12.257/11 e pelo Dec. 2.134 de 24.1.97.” (MEIRELLES, 2014, p. 98).

indireta, abarcando, em todos estes, a conduta de seus agentes públicos, sejam estes investidos política ou administrativamente.

Dando conta da importância da publicidade dos atos emanados pelo Estado para assegurar o Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 inaugurou como direito social fundamental de todos os cidadãos, o direito de acesso à informação (BRASIL, 1988), mencionando em seu artigo 5º, incisos IX, XIV e XXXIII, que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

Sobre os mecanismos de acesso à informação encetados por nossa Carta Magna atual, seja ela de interesse individual direto ou pelo povo em geral, esclarece o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais – *mandado de segurança*, (art. 5º, LXIX), *direito de petição* (art. 5º, XXXIV “a”, *ação popular* (Art. 5º, LXXIII), *“habeas data”* (art. 5º, LXXII), *suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa* (art. 37, §4º) –, e para tanto a mesma Constituição assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos “informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo de lei, sob pena de responsabilidade”, ressalvado os casos de sigilo “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, XXXIII), e impõe o *fornecimento de certidões* de atos da Administração, requeridas por qualquer pessoa, para defesa dos direitos ou esclarecimento de situações (art. XXXIV, “b”), os quais devem ser indicados no requerimento (MEIRELLES, 2014, p 98).

Pelos mecanismos supratranscritos e pela quantidade de vezes em que se faz menção, ao longo do texto constitucional, do direito à informação bem como do dever de publicidade ao Estado e seus agentes públicos, vislumbra-se a

importância que o acesso à informação representa para o Estado Democrático de Direito e para a CRFB/88.

Coibindo distorções acerca do caráter sigiloso atribuído a alguns atos administrativos, a Lei 9.784/99, prevê expressamente que nos processos administrativos é obrigatória a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (MEIRELLES, 2014, p. 98).

A Constituição Federal previu ainda, em seu artigo 37, §3º, inciso II, e artigo 216, §2º, a necessidade de criação de lei que regulamentasse o acesso à informação pelos cidadãos, tendo em vista a eficácia da norma (BRASIL, 2015).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988)

Assim, após anos de vigência da Constituição Federal, visando dar cumprimento às determinações supratranscritas da Magna Carta, o legislativo pátrio editou a Lei 12.527 de 18.11.2011 que regulamenta o acesso à informação, dispondo os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Município.

Segundo essa lei, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas. E, para cumprimento desse dever, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet), com requisitos nela especificados (MEIRELLES, 2014, p. 101).

Disciplina Meirelles que “a publicação que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela

televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial” (MEIRELLES, 2014, p. 101). No entanto, o objetivo do princípio da publicidade está além da divulgação do ato estatal para, meramente, gerar efeitos a terceiros. Segundo Paulo Hamilton Siqueira Júnior e Miguel Augusto M. de Oliveira, “a publicidade é o princípio nuclear da cidadania, pois é antecedente lógico da participação. A participação é despertada pelo conhecimento das atividades do Estado” (SIQUEIRA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2009, p. 254). Portanto, a publicidade das informações possibilita que o povo, soberano máximo dentro do Estado Democrático de Direito, possa, de fato, exercer os fundamentos basilares da República: a participação e a soberania popular.

2.3 O DIREITO À INFORMAÇÃO – CONCEITUAÇÃO

O autor Edilsom Farias (2004) defende a ideia de que o conceito de liberdade de informação é superado pelo conceito de liberdade de expressão e comunicação, na medida em que, este último teria como objeto o primeiro, e por isso denota melhor o abrangente processo que é a transmissão ou compartilhamento da informação.

Convém enfatizar que o emprego de liberdade de expressão e comunicação justifica-se, ainda, pelo fato de esta locução captar melhor a evolução jurídica da comunicação humana desde os seus primórdios, como liberdade negativa de não ser coarctada a expressão do pensamento, até a atualidade, com o acréscimo da liberdade positiva de comunicar fato por meios institucionalizados, do direito de acesso às fontes de informação, do direito de acesso aos meios de comunicação de massa e de ser informado. Assim, com a locução liberdade de expressão e comunicação, pretende-se aqui aludir a um direito fundamental de dimensão subjetiva (garantia da autonomia pessoal) e institucional (garantia da formação da opinião pública, da participação ativa de todos no debate público, do pluralismo político e do bom funcionamento da democracia), assegurado a todo cidadão. Direito este que consiste na faculdade de manifestar livremente os próprios pensamentos, ideias, opiniões, crenças, juízos de valor, por meio da palavra oral ou escrita, da imagem ou de qualquer outro meio de difusão (liberdade de expressão), bem como na faculdade de comunicar ou receber informações verdadeiras, sem impedimentos nem discriminações (direito de comunicação) (FARIAS, 2004, p. 54).

O autor faz uma diferenciação entre o direito de expressão e o direito à comunicação, aduzindo que o primeiro versa sobre a manifestação do pensamento; por outro lado, o último “tem como objeto a difusão de fatos ou notícias” (FARIAS, 2004, p. 55). Por outro lado, Mendel (2009) coloca que “o direito à informação e, em particular, o direito de acesso à informação em posse de órgãos públicos constitui um direito humano fundamental, garantido pelo direito internacional como um

aspecto do direito à liberdade de expressão” (MENDEL, 2009, p.38). Igualmente, a UNESCO entende que liberdade de imprensa e direito de acesso à informação são decorrentes do direito de liberdade de expressão e opinião, pois partem da premissa que:

a “liberdade de imprensa designa o uso particular desse direito de expressão em plataformas públicas de mídia, nas quais sua visibilidade social e importância significam que a liberdade de imprensa pode ser utilizada como um barômetro do direito mais amplo de liberdade de expressão e acesso à informação. (UNESCO, 2016, p. 19).

Indica-se, por ora, será abordado o conceito de direito à informação em razão de sua maior delimitação e melhor adequação com o que propõe o presente trabalho, ainda que autores como Edilsom Farias o definam como mais limitado em relação aos direitos à liberdade de expressão e comunicação.

Prosseguindo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu artigo XIX que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Ampliando o estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre direitos humanos (Pacto de San José da Costa Rica) realizada em 22 de novembro de 1969 e promulgada pelo Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992 (BRASIL, 2016) estipula em seu artigo 13, a liberdade de expressão e de pensamento que:

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
 - a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
 - b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.
4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência (CIDH, 2016).

Com efeito, informa-se que a Comissão Internacional de Estudos de Problemas da Comunicação, criada pela UNESCO e posteriormente intitulada de "Comissão MacBride"⁷, trouxe diversas problematizações do direito à informação, a qual, segundo Moacir Pereira (1987), instituiu os seguintes princípios:

- a) O direito a saber, isto é, a ser informado e a procurar livremente qualquer informação que deseja obter, principalmente quando se refere à vida, ao trabalho e às decisões que é preciso adotar tanto individualmente quanto como membro da comunidade. A negativa de comunicar uma informação ou divulgação de uma informação falsa ou deformada constituem uma infração desse direito;
- b) O direito do indivíduo de transmitir aos outros a verdade, tal como a concebe, sobre as suas condições de vida, as suas aspirações, as suas necessidades e as suas queixas. Infringe-se esse direito quando se reduz o indivíduo ao silêncio mediante a intimidação ou sanção, ou quando se nega a ele o acesso a um meio de comunicação;
- c) O direito de discutir: a comunicação deve ser um processo aberto de resposta, reflexão e debate. Esse direito garante a livre aceitação das ações coletivas e permite ao indivíduo influir nas decisões que tomam os responsáveis (PEREIRA, 1987, p. 15-16)

A partir desses princípios adotados pela Comissão MacBride é possível fazer algumas análises. Com relação ao primeiro princípio, temos o conceito de direito à informação que dá base à presente monografia, visto que ele abarca a ideia de que o cidadão possui o direito de obter informações “não deformadas”, por assim dizer, verdadeiras, não distorcidas e não fragmentadas; o direito do indivíduo de expressar-se e de ter acesso a todos os meios de comunicação; e o direito do indivíduo de, ao apropriar-se dessas informações debatê-las coletivamente, influenciando nas decisões de seus representantes políticos.

Quanto à classificação do direito à informação dentro da teoria tradicional de dimensões dos direitos humanos, assevera Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes que o direito à informação seria um direito de terceira geração, pois ele se funda sobre e para a coletividade. Nesta linha, o direito à informação não se constituiria como mero escopo da liberdade de expressão e de opinião, direitos que segundo a

⁷ O relatório MacBride leva esse nome em razão do Presidente da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação: Sean MacBride. A comissão era composta, também, pelos seguintes membros/países: Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), ElebeMaEkonzo (Zaire ou República do Congo), Gabriel García Marquez (Colômbia), Sergei Losev (antiga URSS), Mochtar Lubis (Indonésia), Mustapha Marmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão), Fred Isaac Akporuaro Omu (Nigéria), Bogdan Osolnik (Iugoslávia), Gamal El Oteifi (Egito), Johannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavia (Chile), Boobli George Verghese (Índia) e Betty Zimmermann (Canadá).

autora possuem caráter individual e portanto, pertencentes aos direitos de primeira geração (LOPES, 1997).

Igualmente, segundo a classificação de Luiz Gustavo G. Castanho de Carvalho citado por Vera Maria Nusdeo Lopes, este direito estaria na esfera daqueles difusos e coletivos, visto que a informação jornalística é repassada à todos que dela tenham possibilidade de acesso, indiscriminadamente. Discorre o autor que:

Todos são igualmente titulares desse direito de receber informação, e é inegável que todos os titulares estão ligados pela circunstância de fato de serem leitores do mesmo jornal, ouvintes do mesmo rádio ou espectadores da mesma emissora de televisão (CARVALHO *apud* LOPES, 1997, p.191).

Não por menos, o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros, elaborado pela Federação dos Jornalistas Brasileiros (FENAJ) em 2007, estabelece, logo em seu capítulo I, art. 1º, que o Código possui como base o direito fundamental do cidadão à informação. Ainda, preconiza em seu artigo 2º diversas normas – que podemos interpretar como sendo princípios – para a difusão da informação, a saber:

Capítulo I - Do direito à informação

Art. 1º O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros tem como base o direito fundamental do cidadão à informação, que abrange direito de informar, de ser informado e de ter acesso à informação.

Art. 2º Como o acesso à informação de relevante interesse público é um direito fundamental, os jornalistas não podem admitir que ele seja impedido por nenhum tipo de interesse, razão por que:

I - a divulgação da informação precisa e correta é dever dos meios de comunicação e deve ser cumprida independentemente da linha política de seus proprietários e/ou diretores ou da natureza econômica de suas empresas;

II - a produção e a divulgação da informação devem se pautar pela veracidade dos fatos e ter por finalidade o interesse público;

III - a liberdade de imprensa, direito e pressuposto do exercício do jornalismo, implica compromisso com a responsabilidade social inerente à profissão;

IV - a prestação de informações pelas organizações públicas e privadas, incluindo as não governamentais, deve ser considerada uma obrigação social;

V - a obstrução direta ou indireta à livre divulgação da informação, a aplicação de censura e a indução à autocensura são delitos contra a sociedade, devendo ser denunciadas à comissão de ética competente, garantido o sigilo do denunciante (FENAJ, 2007).

Por fim, Ferreira (1997) afirma que o direito à informação se limita às faculdades de buscar informações e receber informações, enquanto o direito à comunicação compreenderia as faculdades de procurar, receber e transmitir informações.

Nota-se, portanto, que o direito à informação e o direito à comunicação se confundem e se completam, na medida em que, o único viés que os diferencia é o direito de transmitir informações, o qual, segundo Ferreira (1997), não estaria abarcado pelo direito à informação.

2.3.1 Âmbitos do direito à informação: o direito de informar, ser informado e procurar informações

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Americana dos Direitos Humanos, trazem o direito à informação dentro do direito à liberdade de expressão e o dividem em três núcleos: o direito de informar, de ser informado e de procurar informações.

Farias (2004) assinala que o exercício do direito de informar decorre de uma perspectiva de liberdade negativa, “traduzida no dever de terceiros de abster-se de impedir a comunicação realizada pelos titulares daquele direito fundamental”, no caso, o povo. No entanto, como bem ressalva o autor, esta ação negativa estatal tem se mostrado insuficiente. A imobilidade do Poder Público em editar prestações normativas que visem a regulamentação do direito de informar, se tem feito emergencial nos dias atuais.

Com relação ao direito de procurar informações, Farias (2004) diz que este é facilmente descrito pelo livre acesso a todas as fontes de notícias localizadas na sociedade, haja vista que, “sem o livre franqueamento às fontes originárias de notícias” haverá resultados danosos para a coletividade, tais como a obstrução ou a manipulação de informações. Segundo o autor:

De fato, a obstrução ou a drástica vedação do ingresso às fontes das notícias decerto privará os cidadãos do conhecimento de inúmeras informações, muitas delas vitais para a sociedade, implicando a redução do pluralismo da informação, o enfraquecimento de um vigoroso debate público e o empobrecimento de uma autêntica cultura cívica (FARIAS, 2004, p. 88).

Acerca do âmbito “ser informado”, Farias asserta que tal direito deve versar sobre “tudo o que sucede na sociedade, notadamente sobre os acontecimentos que tenham uma transcendência pública e sejam de interesse geral” (FARIAS, 2004, p. 90).

O Comitê de Direitos Humanos da ONU destacou a importância da liberdade de expressão para o processo político, aduzindo que a livre comunicação

de informações, sejam elas acerca de questões públicas ou políticas é essencial para a democracia (MENDEL, 2009).

Mendel discorre, ainda, sobre o surgimento de decisões judiciais com relação ao direito à informação em Tribunais de alguns países, tais como Austrália e Índia. Colhe-se de sua obra:

Como a Suprema Corte da Índia declarou, ao descobrir o direito à informação como parte da garantia geral da liberdade de expressão: **“Quando uma sociedade opta por aceitar a democracia como o credo de sua fé, é elementar que o povo saiba o que o seu governo está fazendo”**. Isso constitui, portanto, **uma forte base suplementar para a noção de direito à informação** (MENDEL, 2009, p. 32, sem grifos no original).

No entanto, há extrema dificuldade entre os doutrinadores em estabelecer quais seriam esses acontecimentos de transcendência pública e interesse geral. Para o presente trabalho, configurar-se-ia quaisquer acontecimentos que influenciariam na cidadania, no exercício do poder democrático, na participação e no controle social.

Ainda assim, admite-se que essa classificação ou, melhor dizendo, este recorte de informação, é realmente complexo. Independentemente da informação veiculada, é fundamental que ela seja verdadeira, plural, honesta e fornecida ao ente passivo – cidadão – com a máxima qualidade.

2.3.2 Direito à informação plural

Em relatório intitulado “Tendências Mundiais sobre Liberdade de Expressão e Desenvolvimento da Mídia” a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) bem definiu, em subtítulo dedicado à liberdade de imprensa como liberdade midiática, o pluralismo da seguinte maneira:

O pluralismo é conceituado como uma questão de propriedade e controle econômico, bem como a diversidade dos conteúdos jornalísticos, e é considerado para todas as plataformas de mídia. Refere-se aos tipos e números de meios de comunicação disponíveis em um sistema político específico, e como isso se relaciona com a política existente e com **o regime regulatório em termos de limites à concentração da propriedade e em termos de mecanismos de apoio ao setor de mídia**. Uma prova do pluralismo é a existência viável dos setores público, privado e comunitário de mídia, bem como o acesso do público a uma série de plataformas de mídia, e de notícias e opiniões publicadas. Portanto, **o pluralismo incorpora considerações sobre a diversidade de conteúdos de informação**, notícias, opiniões políticas etc., bem como questões de representação, como a presença equitativa de mulheres e a consideração de interesses conflitantes. O pluralismo midiático é entendido como a possibilidade de uma ampla gama de valores sociais, políticos e culturais,

de opiniões, informações e interesses, baseada nos direitos humanos universais, poder se manifestar por meio de plataformas públicas de mídia. (UNESCO, 2016, p. 21, sem grifos no original).

Segundo Farias, o pluralismo das fontes de informação é condição para a melhora da qualidade de comunicação e da comunicação social democrática, colocando como desafio atual a concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa em poucas empresas comerciais, na medida em que a prática acarreta a “homogeneização das idéias, das notícias, das reportagens e dos programas divulgados” (FARIAS, 2004, p. 79).

Para a UNESCO, a pluralidade midiática significa o acesso a uma variedade de tipos de mídia, uma pluralidade de estruturas de propriedade, a sustentabilidade dos modelos de negócios, a diversidade de pontos de vista e de fontes, a amplitude de cobertura e, ainda, o avançado conceito da igualdade de gênero nas organizações de mídia (UNESCO, 2016).

O pluralismo da informação difundida nos meios de comunicação oportuniza aos cidadãos o conhecimento de diferentes concepções políticas, ideológicas, filosóficas e culturais, concepções estas exigidas para o funcionamento de uma sociedade verdadeiramente democrática, gerando um cenário multicultural. Garantido isto, conforme enumera Edilsom Farias, os cidadãos estariam:

(i) mais gabaritados para avaliar os assuntos em discussão na arena pública; (ii) mais instruídos para assumir as responsabilidades destinadas à soberania popular no regime constitucional; (iii) até mesmo mais preparados para fruírem adequadamente os seus direitos fundamentais (FARIAS, 2004, p. 79)

Bem assinalou o ex-representante para a liberdade de imprensa da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ao afirmar que:

o pluralismo da mídia é a chave que abre a porta da liberdade de informação e da liberdade de palavra”. A monopolização – seja pela mídia estatal ou pela mídia privada – pode ser vista como um meio de limitar a liberdade de imprensa, ao excluir pretensos participantes. Ela também pode afetar a diversidade e a heterogeneidade das informações disponíveis para o público (UNESCO, 2016, p. 19).

O relatório intitulado “Um mundo, muitas vozes” conhecido como Relatório MacBride, editado em 1980 e realizado por uma comissão criada pela UNESCO – A Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação – trouxe, logo em sua apresentação, cuja redação se dera pelo Diretor Geral da UNESCO à época – Amadou Mahtar M’Bow - os ideais do pluralismo da informação difundida

pelos meios informativos, como mecanismo de união entre os povos. Asseverou, no entanto, que isso só seria possível sem a concentração desses meios e a partir do momento que a liberdade de expressão e o alcance de todas as vozes se dê em igualdade de condições. Por oportuno, transcreve-se suas palavras:

Tales perspectivas se realizarán sólo si se resiste la tentación de poner los medios informativos al servicio de estrechos intereses sectarios y convertirlos en nuevos instrumentos de poder, justificando los ataques a la dignidad humana y agravando las desigualdades que ya existen entre las naciones y dentro de cada una de las propias naciones. Sólo se realizarán si se hace todo lo posible por impedir que las tendencias hacia una concentración de los medios informativos reduzcan progresivamente el alcance de la comunicación interpersonal y en última instancia destruyan la pluralidad de los canales, tradicionales o modernos, mediante los cuales pueden ejercer los individuos su derecho a la libertad de expresión. Los medios de información pueden contribuir a crear, en todos los círculos, respeto hacia los seres humanos como individuos, con todas las múltiples diferencias que revelan, y a obtener la aceptación de las aspiraciones comunes a todos los pueblos en lugar de los nacionalismos egoístas. También pueden promover diálogo ininterrompido entre las comunidades, las culturas y los individuos, tratando de impulsar la igualdad de oportunidades y los intercambios recíprocos. Esto presupone, en primer lugar, que no habrá restricción para la información en todos los campos. Pero jamás dejaremos de afirmar que tal libertad sólo podrá ser plenamente eficaz cuando se convierta en una realidad para todos⁸ (UNESCO1993, p. 12).

Pelo exposto, podemos concluir que o direito à informação através dos meios de comunicação engloba a necessidade de que esta informação seja difundida de maneira plural, pois só assim se afirmará democraticamente.

Desta feita, é possível assegurar que a difusão de informações unilaterais fere o direito à comunicação, o direito à informação e, conseqüentemente, o direito à liberdade de expressão, haja vista que todos encontram-se intimamente e inarredavelmente interligados. Acatar o direito à informação como central no

⁸ Tradução livre da autora: “Tais perspectivas só se realizarão quando se resistir a tentação de colocar os meios informativos a serviço de interesses restritos, sectários e convertidos em novos instrumentos de poder, justificando os ataques à dignidade humana e agravando as desigualdades que já existem entre as nações e dentro de cada uma das próprias nações. Só se realizarão se for feito todo o possível para impedir que as tendências de concentração dos meios informativos reduzam progressivamente o alcance da comunicação interpessoal e em última instância destruam a pluralidade dos canais, tradicionais ou modernos, por meio dos quais os indivíduos podem exercer seu direito de liberdade de expressão. Os meios de informação podem contribuir para criar, em todos os círculos, respeito para os seres humanos como indivíduos, com todas as múltiplas diferenças que revelam, e a obter a aceitação e aspirações comuns a todos os povos, sem lugar para nacionalismos egoístas. Também podem promover o diálogo interrompido entre as comunidades, as culturas e os indivíduos, tratando de impulsionar as igualdades de oportunidades e os intercâmbios recíprocos. Isto pressupõe em primeiro lugar, que não haja restrição para a informação em todos os campos. Mas jamais deixaremos de afirmar que tal liberdade só poderá ser totalmente eficaz quando se converter em uma realidade para todos”.

presente trabalho não significa dizer que ele não abarca o direito à comunicação, mesmo porque não faria sentido, já que nos próximos tópicos será abordado o oligopólio midiático brasileiro, como possível instrumento de obtenção de informações pelos cidadãos.

Cumpra observar, no entanto, que não serão esgotados os conceitos de liberdade de expressão – ainda que ele decorra do direito à informação – e nem o de direito à comunicação – mesmo que inevitável utilizá-lo durante o trabalho.

2.4 CRIAÇÃO DA LEI DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Segundo Mendel (2009), a existência de leis que versam sobre o direito à informação datam mais de 200 anos. Contudo, foi somente nos últimos vinte anos que uma onda de legislações específicas sobre o direito à informação começou a surgir em países de todas as regiões do mundo. Colhe-se de sua obra:

A história das leis de direito a informação remonta à Suécia, onde, conforme observado acima, uma lei a esse respeito está em vigor desde 1766. Outro país com um extensor histórico de legislação sobre direito a informação é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Os EUA aprovaram uma lei de direito a informação em 1967, que foi seguida por legislação na Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982) (MENDEL, 2009, p. 35).

O autor coloca que esses últimos anos significam uma verdadeira revolução no direito à informação, mesmo apesar de tal direito ser comumente compreendido como mero direito de acesso à informação mantida pelos órgãos públicos. Ademais, outra grande evolução do direito à informação repousa do fato de que o direito à informação deixou de ser apenas uma política administrativa para ser reconhecido como direito humano fundamental.

Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito a informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito a informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental (MENDEL, 2009, p.12).

Em razão dos diversos tratados internacionais que versam sobre direito à informação dos quais o Brasil é signatário - Declaração Universal dos Direitos Humanos; Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão; e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - e “no embalo” deste marco normativo global sobre o direito à informação, o Brasil promulgou, em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, que regula o acesso à informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nos artigos 1º e 2º, a Lei de Acesso à informação (LAI), determina as instituições que estão subordinadas à lei, quais sejam:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os **órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;**

II - **as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista** e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às **entidades privadas sem fins lucrativos que recebam**, para realização de ações de interesse público, **recursos públicos** diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas (BRASIL, 2011, sem grifos no original).

No artigo 3º da LAI, o legislador deixa claro que a lei visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação e define os princípios e diretrizes sob os quais deve repousar a interpretação da LAI:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o **direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - **divulgação de informações de interesse público**, independentemente de solicitações;

III - **utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;**

IV - **fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;**

V - **desenvolvimento do controle social da administração pública** (BRASIL, 2011, sem grifos no original).

Apoiando-se nos ensinamentos de Mendel (2009), para que se efetive o direito à informação na prática, não basta simplesmente exigir que os órgãos

atendam a pedidos de informação. Dada a realidade social e educacional, para que o acesso seja realmente efetivado, é necessário que tais órgãos publiquem e divulguem, de maneira efetiva, pró-ativa e voluntária – ou seja, sem nenhuma requisição por parte dos cidadãos – informações públicas, “categorias-chave de informação”, base da cidadania.

Com efeito, o legislador criou na LAI capítulo específico para tratar do Acesso a Informações e da sua Divulgação, com vistas a regulamentar o funcionamento de divulgação da informação pelas instituições de caráter público ou misto (vide artigos 1º e 2º), veja-se alguns dispositivos:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua **divulgação**;

II - **proteção** da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - **proteção** da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (BRASIL, 2011, grifo nosso)

Art. 8º **É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.**

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2011, sem grifos no original).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2016).

Em artigo sobre o tema, Paula Lígia Martins⁹ (2011), discorre que o direito de acesso à informação se desdobra em duas obrigações ao Poder Público: a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo e a de receber e responder os pedidos de informação solicitados pelo cidadão, permitindo que tenham acesso aos documentos originais ou cópia fidedigna.

Para a autora, informação pública são todos os dados e registros mantidos por um organismo público, não importando o suporte (documento fita, gravação eletrônica etc.), a fonte (o próprio organismo público ou qualquer outro órgão), ou a data de criação (MARTINS, 2011). De outra banda, para o autor Márcio Tadeu Guimarães Nunes (2013), não importa o cunho da informação ou o órgão de onde ela é extraída. A informação deverá ser publicizada sempre que se prestar ao exercício de um direito reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A publicização ou a divulgação estatal das informações públicas é chamada de transparência ativa, enquanto a resposta às demandas formuladas pela

⁹ Consultora do *Human Rights Watch* e integrante do Escritório do Artigo 19 no Brasil.

população – pedidos de informação – são chamadas de transparência passiva. Neste contexto, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), mormente a *Internet*, se constituíram como principal meio pelo qual o Poder Público cumpre seu dever de divulgação, buscando viabilizar, para o cidadão, o amplo acesso à informação (SILVA; HOCH; SANTOS, 2013). Assim, pode-se afirmar que a Lei de Acesso à informação constitui-se como o principal mecanismo com objetivo de proporcionar ao cidadão o direito às informações públicas, de maneira coesa, verdadeira, originária e transparente.

Entretanto, há que se observar, através da Lei do Acesso à informação o legislador se preocupou em dar destaque, apenas a regulamentação de um viés do direito à informação: o direito de procurar informações. É neste ponto que repousa a principal diferença entre o direito de acesso à informação e do direito de informação: o primeiro é apenas uma das divisões da totalidade do segundo.

3 O OLIGOPÓLIO DA MÍDIA NO BRASIL – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

No final do século XIX e no início século XX, em razão do desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, bem como por questões econômicas, militares e políticas, houve uma crescente onda de difusão de informações através dos meios de comunicação de massa. Assim, a partir do século XX iniciou-se um processo transnacional e globalizado de acumulação e concentração das indústrias de mídia, onde o fluxo de informação em escala global se tornou uma característica da vida social (THOMPSON, 2002).

Segundo Thompson (2002), este fluxo de comunicação global ocorreu mediante um processo desigual, na medida em que através de fusões, compras e outras formas de incorporação, os grandes conglomerados midiáticos sediados em sua maioria na América do Norte, Europa Ocidental, Austrália e Japão se expandiram para os países de “Terceiro Mundo”. O Autor ressalta:

[...] muito poucos têm sede nos países do Terceiro Mundo, embora estes últimos forneçam importantes mercados para produtos e serviços dos primeiros. Por isso o desenvolvimento dos conglomerados de comunicação provocou a formação de grandes concentrações de poder econômico e simbólico que são privadamente controlados e desigualmente distribuídos, e que dispõem de recursos maciços para garantir os objetivos corporativos na arena global. Provocou também a formação de extensas **redes de comunicação, privadamente controladas, através das quais informação**

e conteúdo simbólico podem fluir. (THOMPSON, 2002, p. 144, sem grifos no original).

Afirma Souza, a propriedade dos meios de comunicação é um fenômeno historicamente ligado ao universo simbólico que compõe a totalidade social¹⁰ e, substancialmente, incorporadas ao sistema capitalista global, em virtude de que “uma das relações sociais fundamentais do modo de produção capitalista, a propriedade privada, conseguiu abarcar de forma determinante as práticas, as instituições e as estruturas de comunicação” (SOUZA, 2013, p. 57). Colhe-se de sua tese:

Seguindo as orientações de Florestan Fernandes, consideramos a fase de formação e expansão do capitalismo competitivo como abrangendo o período compreendido entre o último quartel do século XIX e a década de 1950 (precedida pela fase de eclosão de um mercado capitalista moderno e seguida da fase de capitalismo monopolista). Inserida nesse processo, a imprensa brasileira não passou incólume. Pôde ser observada a emergência de novas configurações no setor, vinculadas ao momento pelo qual passava o país na virada do século XIX para o século XX. É nesta fase que Florestan Fernandes definiu como de formação e expansão do capitalismo competitivo e que Nelson Werneck Sodré identificou a consolidação da “grande imprensa” (SOUZA, 2013, p. 71-72).

Essa globalização dos meios de comunicação impulsionou a formação dos meios de comunicação de massa, conceito trazido por Aluísio Ferreira como sendo uma relação de transmissão de mensagens destinadas às pessoas de um modo geral, sem corresponder aos interesses ou pretensões dos destinatários. Ao contrário, tais mensagens refletem algo que precisa ser, de certo modo, “vendido” por quem as veicula. Segundo o autor, essa concepção de comunicação massiva é própria dos modelos políticos totalitários e autoritários, e se opõe ao modelo “de uma comunicação crítica, participativa e liberadora, e que concebe a iniciativa comunicacional como respeito e compromisso com os outros e como dialogicidade” (FERREIRA, 1997).

¹⁰ Sobre o tema, Souza discorre que: “A diferenciação dos grupos na forma de se apropriar, controlar, distribuir e consumir a riqueza “espiritual” produzida, assim como a cisão onto/epistemológica entre os planos material e imaterial, permite que se desenvolva e aperfeiçoe o sistema social de dominação, fiador da exploração de uma classe por outra. Aquilo que emerge como “consciência” (como “espírito”, “conhecimento”, “saber”, “razão” etc.), dimensão fundamental da natureza humana que a partir de então se manifesta como substância separada da corporeidade física, torna-se também fonte de estranhamento (não-reconhecimento) por parte do indivíduo e objeto de um tipo de trabalho especializado, reservado, em geral, a frações de classe especificamente designadas para tais tarefas. Embora não se elimine a “expressividade” dos dominados (a cultura, a arte, a religião, a moral e a comunicação que brotam das camadas subalternas), desenvolvem-se forças produtivas poderosas, baseadas em uma produção que se alimenta do excedente daquilo que se produz para atender às necessidades materiais mais básicas, que intervêm na configuração da totalidade do universo simbólico e que são organizadas de forma a favorecer a reprodução do domínio das camadas dominantes (SOUZA, 2013, p. 30).

Vera Maria Nusdeo Lopes, ao discorrer sobre os meios de comunicação de massa, afirma vários críticos entendem que o produto obtido através dos meios de comunicação de massa – MCM – não seria propriamente comunicação, tendo em conta que ela apenas se concretiza quando há um “duplo sentido de direção”, ou seja, os destinatários não poderiam, numa comunicação com verdadeiro sentido, serem meros receptores do produto¹¹ (LOPES, 1997, p. 30).

Nesta senda, visando impedir o controle da mídia pelo capital estrangeiro, as constituições brasileiras passaram, a partir de 1946, a proibir o controle das empresas jornalísticas e de radiodifusão brasileiras por pessoas jurídicas, sociedades anônimas e estrangeiros. Entretanto, a consequência desta proibição fora a de produzir um oligopólio e monopólio de algumas famílias brasileiras no setor das comunicações de massas (AZEVEDO, 2006). Neste mesmo sentido, afirma Venício A. de Lima:

Há mais de 50 anos as Constituições brasileiras têm restringido a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão por parte de pessoas jurídicas, sociedades anônimas por ações e estrangeiros. Em graus diferentes essa restrição aparece nas Constituições de 1946 (artigo 160), de 1967 (Artigo 166), de 1969 (Artigo 174) e de 1988 (Artigo 222). O objetivo dos legisladores, a exemplo do que se faz em outros países, seria permitir a identificação plena dos proprietários e impedir o controle do setor pelo capital estrangeiro (LIMA, 1998, p.8).

Conforme afirma Lima (1998), o objetivo dos legisladores da época era, de fato, facilitar a identificação dos proprietários dos meios de comunicação e impedir o seu controle pelo capital estrangeiro. No entanto, o impedimento da propriedade midiática por pessoas jurídicas à época, acabou acirrando ainda mais o controle histórico dos meios de comunicação por grupos ou empresas familiares.

Assim, em 2002 fora aprovada a Emenda Constitucional nº 36, que modificou o artigo 222 da Constituição Federal para passar a permitir que a propriedade de empresa jornalística, de radiodifusão sonora e de imagens, se dê por pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

A mesma emenda autoriza que o capital estrangeiro possa participar em até 30% (trinta por cento) em empresas brasileiras detentoras de jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão (BRASIL, 2016). Segundo os autores Guareschi e Biz

¹¹ Os autores Joseph Straubhaar e Robert Larose seguem o mesmo entendimento. Aprimorando o conceito de comunicação, os autores trazem também o conceito de audiência passiva, qual seja: “**Audiências passivas** não são seletivas, aceitam as mensagens da mídia e são facilmente, quase que automaticamente, afetadas por elas” (STRAUBHAAR; LAROSE, 2004, p. 286, grifo no original)

(2009), em verdade, a medida teve como objetivo socorrer algumas empresas nacionais de comunicação que se encontravam em declínio financeiro. Colhe-se de sua obra:

O Grupo Abril foi o primeiro conglomerado de mídia brasileiro a atrair investimento estrangeiro com base na emenda constitucional aprovada em 2002, pelo Congresso Nacional. A transação deu-se com *A Capital International, Inc.*, do *Capital Group*. (Veja, 14 jul. 2004, p. 52). No alvorecer de 2005, a Folha de São Paulo e o UOL (Universo Online) passaram a integrar uma mesma Companhia, a *holding* Folha UOL S.A. A Folha fica com 79% de participação na nova empresa e os restantes 21% são detidos pela Portugal Telecom, que explora no Brasil a telefonia celular em associação com a Telefônica de Espanha. É a primeira empresa estrangeira a ter participação em Jornal no Brasil (FSP, 2005) (GUARESCHI E BIZ, 2009, p. 36).

Assim, a emenda serviu apenas para a manutenção da mídia tradicional brasileira e, por consequência, acirrar a hegemonia¹² do oligopólio já formado. Sobre o tema, afirma Aluísio Ferreira (1997) discorre que a hegemonia dos meios de comunicação de massa acarretou uma “desnutrição informativa”, problemática que ele trata sob o qualitativo e o quantitativo. No quantitativo, Ferreira coloca a escassez do número de jornais em relação ao contingente populacional, a indisponibilidade dos diversos meios de comunicação e a impossibilidade econômica da população de adquirir equipamentos de comunicação. No aspecto qualitativo ele traz dois desdobramentos: a uniformidade noticiosa, que decorre da monopolização e do oligopólio dos meios comunicativos, bem como da dependência da população a este reduzido número de agências noticiosas, e a unilateralidade de versões, que decorre também deste reduzido número de agências noticiosas e se agrava pelo fato de serem detentoras do privilégio das fontes de informação¹³.

¹² Segundo Tom Bottomore, há dois sentidos opostos da definição de hegemonia: um de domínio e outro que possui um certo significado de liderança, partindo da ideia de consentimento. Para fins de adequação do presente trabalho, adotaremos o primeiro, cujo autor chave é Antonio Gramsci. Ele descreve, em sua obra *Quaderni del cárcere*, o conceito de hegemonia como a maneira pela qual a burguesia estabelece e mantém a sua dominação (BOTTOMORE, 2001). Conforme Bottomore: “Nos Quaderni del carcere, Gramsci vai além desse emprego do termo, semelhante ao sentido que tinha nos debates da Internacional Comunista no período, para aplicá-lo ao modo pelo qual a burguesia estabelece e mantém a sua dominação. [...]. Nas condições modernas, argumenta Gramsci, uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças que Gramsci chama de bloco histórico (Portelli, 1978). Este bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia da classe dominante [...] é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e idéias” (BOTTOMORE, 2001, p. 177).

¹³ Em que pese o autor tenha escrito a obra antes do advento da Lei de Acesso à informação, abordada no capítulo anterior, podemos utilizar, por ora, o argumento da impossibilidade econômica da população em adquirir equipamentos de comunicação (computadores, smartphones e internet)

Vera Maria Nusdeo Lopes (1997), ao mensurar a importância do papel dos meios de comunicação os coloca ao lado da educação – em seu aspecto tradicional – pelo fato de ambos possuírem o poder de propiciar a ampla formação e a autonomia de convicções nos indivíduos, na medida em que a mídia de massas se constitui como elemento objetivo de alteração da forma de fazer política e das relações entre o povo e seus governantes.

Com efeito, o poder constituinte de 1988, encartou capítulo específico para a comunicação social na Carta Magna, e definiu especialmente no artigo 220 parágrafo 5º que **“os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”** (BRASIL, 1988, sem grifos no original).

É necessário fazer um recorte, assim como o feito por Fernando Antônio Azevedo (2006) em artigo específico sobre o tema, de que no Brasil esta “mídia de massa” ou “grande imprensa” se traduz, basicamente, na influência nacional dos jornais diários do “eixo Rio-São Paulo” (Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, O Globo), nas revistas de informação semanal (Veja, Época, IstoÉ, Carta Capital) e nas redes nacionais de TV aberta (Globo, SBT, Record e Bandeirantes), retirando-se de análise as mídias de alcance regional enquanto meios de comunicação de massa.

Assim, segundo estudos de Venício de Lima, datados de 2001, mencionados pelo autor Fernando Antônio Azevedo, a Família Marinho (Rede Globo) detém 32 (trinta e dois) canais de televisão e 20 (vinte) estações de rádio; a família Saad (Bandeirantes) detém 12 (doze) canais de televisão e outras 21 (vinte e uma) estações de rádio; a família Abravanel (SBT) possui 10 (dez) canais de televisão; a família Sirotsky (RBS-Sul) é dona de 20 (vinte) canais de TV e outras 20 (vinte) estações de rádio; a família Câmara (Centro-oeste) possui 08 (oito) estações de televisão e outras 13 (trinta) estações de rádio; a família Daou (Norte) possui 05 (cinco) canais de TV e outras 04 (quatro) estações de rádio; a família Zahran (Mato-Grosso) é detentora de 04 (quatro) canais de TV e outras 02 (duas) estações de

rádio e por fim a família Jereissati (Nordeste) possui um canal de TV e outras 05 (cinco) estações de rádio (AZEVEDO, 2006)¹⁴.

Além dessas oito famílias, que atuam também na mídia impressa e eletrônica (Internet), outros três grupos familiares controlam várias ramificações importantes do sistema de mídia brasileiro que englobam parques gráficos, jornais, revistas, portais e sítios e TV por assinatura: os Civitas (grupo Abril), os Mesquitas (grupo OESP) e os Frias (grupo Folha). Dessa forma, 90% da mídia brasileira é controlada por apenas 15 grupos familiares (LIMA, apud AZEVEDO, 2006, p. 34).

Em decorrência disto, afirma-se que as regras adotadas nos últimos anos contidas em nossa Lei Maior não surtiram efeitos sobre os meios de comunicação de massa no Brasil, ao contrário: fortaleceu o monopólio e o oligopólio familiar por meio das propriedades cruzadas¹⁵ (AZEVEDO, 2006).

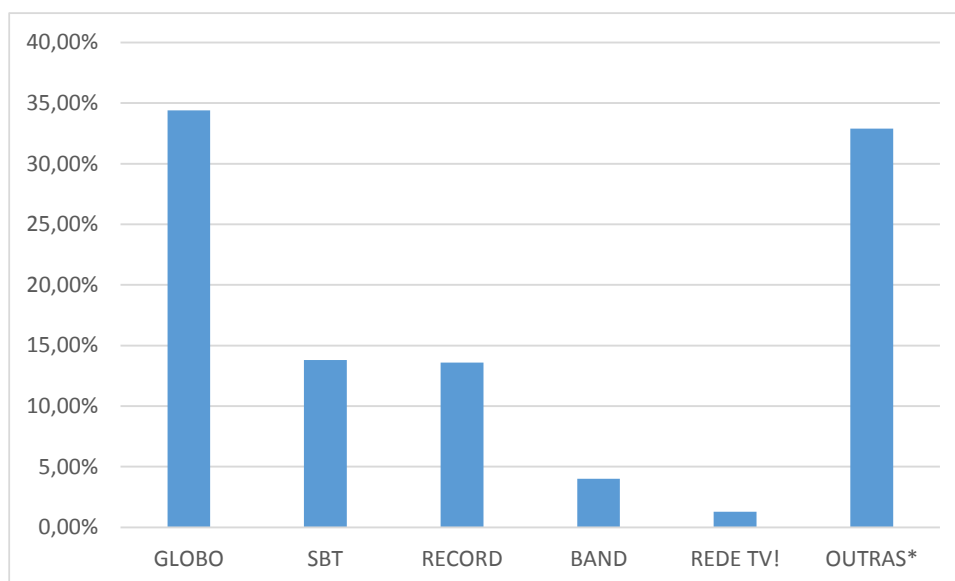
O grupo Abril, controlado pela família Civita continua a liderar o mercado de revistas ao mesmo tempo em que opera uma das principais redes de TV a cabo do país (TVA) e uma emissora de sinal aberto (MTV). Por sua vez, a família Marinho, através das Organizações Globo, produz jornais (inclusive *O Globo*, um dos líderes de circulação nacional), revistas, livros, discos, filmes e lidera amplamente o mercado de TV aberta e de assinatura (NET). E as famílias Frias e Mesquita, que editam dois dos principais jornais de circulação nacional (respectivamente a *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*) expandiram em anos recentes seus negócios para os novos meios eletrônicos (Internet) (AZEVEDO, 2006, p. 34).

Apesar de não constar especificamente na delimitação do tema, a superior abrangência e influência de uma das famílias acima mencionadas em relação às demais que compõem o oligopólio é inegável. A Rede Globo de televisão, da família Marinho é historicamente líder de audiência no país e detém, conforme dados referentes ao ano de 2015, o privilégio de amealhar 34,4% (trinta e quatro vírgula quatro por cento) dos televisores do país sintonizados em seu canal, de segunda a domingo, das 07h (sete horas) às 00h (zero horas), o que vislumbra pelo gráfico abaixo:

¹⁴ Afirma Souza (2013, p. 69-70), que não há um acordo entre os pesquisadores sobre o número exato de famílias que constituem o oligopólio midiático no Brasil. Conforme o autor: "Apesar da falta de unidade nas pesquisas sobre propriedade de mídia é possível encontrar pontos de concentração de interesse. Tratam-se de zonas de confluência não excludente, fazendo com que autores e abordagens circulem por diferentes metodologias e debates. Concentração, centralização, controle, estratégias e perfis são basicamente temas sobre os quais tem se debruçado diferentes pesquisadores. Todavia, mesmo identificados esses espaços de maior densidade no debate, no geral há pouco consenso e pouco diálogo que aponte na direção da construção de bases comuns para a pesquisa".

¹⁵ Apoiando-se na obra de Straubhaar e La Rose (2004) é possível definir propriedade cruzada (também chamada de propriedade múltipla) como a possibilidade de um mesmo grupo ou empresa obter vários tipos de mídia dentro de um mesmo território. (Um rádio, uma emissora de TV e um jornal, por exemplo).

Figura 1 - Evolução do share nacional das redes – Dados de 2015



Fonte: adaptado de Dados Mídia (2016)

Notas (DADOS MÍDIA, 2016):

Gráfico elaborado por Dados Mídia, utilizando dados das bases do IBOPE Media Workstation - 2015
Total ligados regular

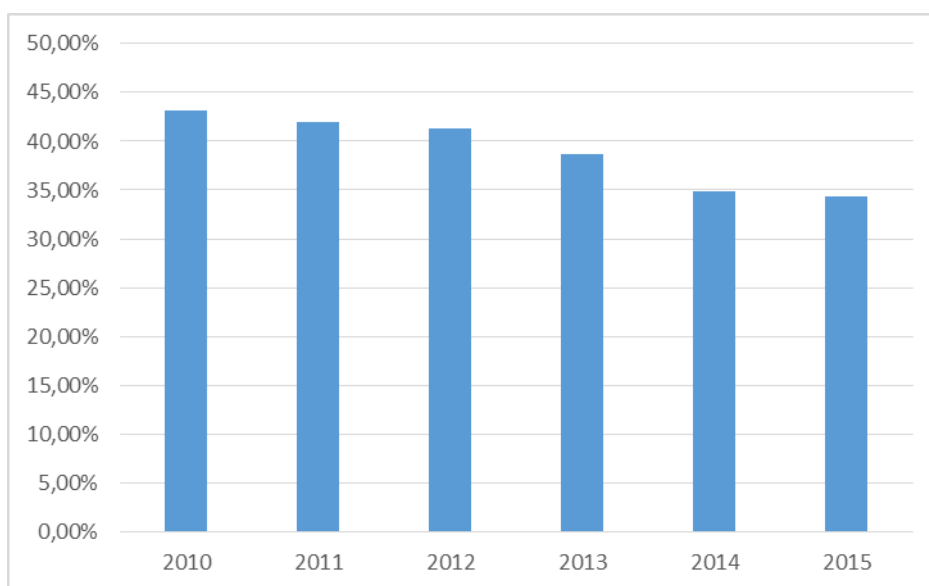
Target Universo PNT: 67.721.041

*Outras: Record News, RPTV (TV Brasil), TV Câmara, TV Justiça, TV Senado, OCA, OCP e não Identificado/Cadastrado

Outras: Record News, RPTV (TV Brasil), TV Câmara, TV Justiça, TV Senado, Periféricos, OUTRAS (NIC + OSI), OCA, OCP, Conteúdo VOD e conteúdo gravado.

Não obstante, pesquisas já demonstram uma queda na audiência da emissora. Conforme ilustra o gráfico abaixo, em 2010 a Rede Globo possuía 43,20% (quarenta e três vírgula vinte por cento) dos televisores sintonizados em seu canal; em 2015, o número incorreu numa queda de quase dez por cento, fechando em 34,4% (trinta e quatro vírgula quatro por cento) dos televisores.

Figura 2 - Evolução do share nacional de redes - GLOBO



Fonte: adaptado de Dados Mídia (2016)

Notas (DADOS MÍDIA, 2016):

Gráfico elaborado por Dados Mídia, utilizando dados das bases do IBOPE Media Workstation - 2015

Total ligados regular

Target Universo PNT: 67.721.041

Além da vedação ao oligopólio e ao monopólio midiático, a Constituição Federal, em seu artigo 54 determina que: “Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com empresas concessionárias de serviço público” (BRASIL, 2016). Entretanto, é de conhecimento público que o dispositivo constitucional é reiteradamente descumprido pelos membros de nosso legislativo, havendo diversos deputados e senadores com participação em sociedades de meios de comunicação.¹⁶

¹⁶ A revista mídia com democracia traz uma lista de todos os deputados e senadores com participação em sociedades de meios de comunicação. “Deputados federais: Adalberto Cavalcanti Rodrigues, PTB-PE, Afonso Antunes da Motta, PDT-RS, Aníbal Ferreira Gomes, PMDB-CE, Antônio Carlos Martins de Bulhões, PRB-SP, Átila Freitas Lira, PSB-PI, Bonifácio José Tamm de Andrada, PSDB-MG, Carlos Victor Gutierrez Mendes, PMB-MA, César Hanna Halum, PRB-TO, Damião Feliciano da Silva, PDT-PB, Dâmina de Carvalho Pereira, PMN-MG, Domingos Gomes de Aguiar Neto, PMB-CE, Eduardo Cunha, PMDB-RJ, Elcione Therezinha Zahluth Barbalho, PMDB-PA, Fábio Salustino Mesquita de Faria, PSD-RN, Felipe Catalão Maia, DEM-RN, Felix de Almeida Mendonça Júnior, PDT-BA, Jaime Martins Filho, PSD-MG, João Henrique Holanda Caldas, PSB-AL, João Rodrigues, PSD-SC, Jorginho dos Santos Mello, PR-SC, José Alves Rocha, PR-BA, José Nunes Soares, PSD-BA, José Sarney Filho, PV-MA, Júlio César de Carvalho Lima, PSD-PI, Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi, PMDB-SP, Luiz Gionilson Pinheiro Borges, PMDB – AP, Luiz Gonzaga Patriota, PSB-PE, Magda Mofatto Hon, PR-GO, Paulo Roberto Gomes Mansur, PRB-SP, Ricardo José Magalhães Barros, PP-PR, Rodrigo Batista de Castro, PSDB-MG, Rubens Bueno, PPS-PR, Soraya Alencar dos Santos, PMDB-RJ. **Senadores:** Acir Marcos Gurgacz, PDT-RO, Aécio Neves da Cunha, PSDB-MG, Edison Lobão, PMDB-MA, Fernando Affonso Collor de Mello, PTB-AL, Jader Fontenelle Barbalho, PMDB-PA, José Agripino Maia, DEM-RN, Roberto Coelho Rocha, PSB-MA, Tasso Ribeiro Jereissati, PSDB-CE”. Tanto é verdade que em novembro de 2015, o Fórum Interinstitucional pelo

A análise da propriedade dos meios de comunicação é trabalhosa e minuciosa. Tanto é verdade, que o Fórum Nacional Pela Democratização da Mídia elaborou e manteve por alguns anos um projeto que visava estudar especificamente a concentração da mídia no Brasil. O projeto, intitulado “Os Donos da Mídia” (FNDC, 2016), buscava desenredar a propriedade cruzada e seus respectivos proprietários no país; informa-se, entretanto, que atualmente o site do projeto encontra-se desativado.

3.1 A EXPANSÃO DO PODER POLÍTICO MIDIÁTICO A PARTIR DO GOLPE MILITAR (1964)

Até os anos de 1950, a mídia brasileira, restrita à imprensa escrita, mantinha um nível considerável no envolvimento de participação nas lutas políticas da época, “marcada pela disputa entre varguistas e anti-varguistas e, do ponto de vista partidário, a partir de 1946, entre o PSD e a UDN” (ABREU *apud* AZEVEDO, 2006, p. 37). Igualmente, retira-se da obra de Azevedo:

Em São Paulo, O Estado de S. Paulo, da família Mesquita, cerrava fileiras contra Vargas desde a década de 1930. No Rio de Janeiro, a *Tribuna da Imprensa*, ligada a Carlos Lacerda, e *O Globo*, da Família Marinho, também faziam oposição a Vargas e apoiavam a UDN, enquanto que o extinto *Última Hora*, fundado por Samuel Wainer, endossava Vargas e seu governo e, depois, com o suicídio do Presidente em 1954, apoiaria políticas nacionalistas e reformistas e, no final do regime de 1946, o governo Goulart. Todos os jornais citados – aos quais se deve ainda somar o Jornal do Brasil e o extinto, mas então importante, Correio da Manhã –, com exceção da *Última Hora*, podem ser definidos como órgãos conservadores ideologicamente liberais tanto do ponto de vista do ideário econômico quanto das crenças políticas. Contudo, como se sabe, os autoproclamados princípios do liberalismo político não impediram que esses jornais participassem ativamente da do movimento pela deposição do governo Goulart e apoiassem a instalação do governo militar em 1964 (AZEVEDO, 2006, p. 38).

O período da Ditadura Militar no Brasil fora caracterizado por uma grande expansão do sistema de mídia, pela ascensão da televisão como principal veículo de massa, pela concentração dos jornais diários e pela segmentação do setor de revistas. Isto se deu, sob medida, em razão da criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) em 1965, o Ministério das Comunicações (Minicom),

Direito à Comunicação (FINDAC) e entidades da sociedade civil, entre elas o FNDC, protocolaram no Ministério Público Federal (MPF) representação contra 33 deputados federais e oito senadores que violam a Constituição e ferem nossa democracia concessionários de rádio e TV. A denúncia objetivava o cancelamento das concessões, permissões e autorizações das emissoras vinculadas a esses parlamentares (REVISTA MÍDIA COM DEMOCRACIA, 2016, n° 1, p. 12).

em 1967 e a Telecomunicações Brasileiras S.A, Telebrás (1972). Conforme escrevem Guareschi e Biz (2009), esta estrutura criada pelos “generais-presidentes” fora totalmente repassada aos coronéis da comunicação da época.

O período supracitado também fora o marco da ampliação do Império de Roberto Marinho que, graças à criação da Embratel, da implantação das redes de telecomunicações e das chamadas “estações repetidoras” em 1969, retirou a televisão do mero alcance regional e possibilitou um alcance nacional de transmissão, colocando a Rede Globo, definitivamente, como a principal emissora do país (AZEVEDO, 2006). No mesmo sentido, afirmam Guareschi e Biz (2009):

Através da conexão com o satélite Intelsat (1969) torna-se possível a interligação das emissoras de televisão ao sistema nacional de telecomunicações. As empresas retransmissoras servem de instrumento para que as grandes geradoras nacionais possam alcançar todo o território nacional. O exemplo clássico é o Jornal Nacional, da Rede Globo, que vai ao ar desde primeiro de setembro de 1969 (GUARESCHI; BIZ, 2009, p. 37-38).

Isto se deu, sobremaneira, pela tentativa de penetração do capital americano na radiodifusão brasileira através do Grupo *Time-life*, que acabou por acirrar o sistema de comunicação de massa no Brasil e tornou a Rede Globo o principal instrumento do projeto autoritário de modernização da comunicação perpetrado pelo governo ditatorial (SOUSA, 2013).

Os radiodifusores brasileiros, com a consolidação do modelo de afiliação, passam então a fazer parte de estruturas hierárquicas nacionais, enquadrando-se em um padrão de subordinação econômica não existente até o momento. Mesmo sendo uma decisão “voluntária”, que objetivasse o enxugamento dos lucros, selava-se a perda de autonomia dos empresários locais em relação às então chamadas “cabeças-de-rede”. O modelo americano de radiodifusão foi copiado, assim, parcialmente, com a saída do capital estrangeiro do mercado brasileiro de TV. Articulado com uma efêmera participação direta de corporação estadunidense no setor, de uma forte influência cultural norte-americana e da consolidação de uma política monopolista de desenvolvimento, tornou-se aos poucos vigente o sistema nacional de redes de televisão e foram absorvidos paradigmas modernos de gestão (SOUSA, 2013, p. 139).

Por tal razão, a Rede Globo se manteve “submissa” à censura prévia instituída pelo regime militar. Em realidade, para garantir a sua hegemonia nas concessões, a emissora ia além do que os governantes exigiam para a não contradição do regime, colocando a ditadura militar inclusive como “revolução

democrática”¹⁷ em seus noticiários, o que se pode vislumbrar ante a matéria produzida pela emissora à época, trazida no “Documentário Muito Além do Cidadão Kane”, produzido pela rede BBC (BBC, 1993). O mesmo documentário traz a entrevista de Armando Falcão, Ministro da Justiça entre os anos de 1974 a 1979 no Brasil. Transcreve-se, por oportuno, o seguinte trecho:

O Globo tinha uma posição de apoio aos governos revolucionários porque o Doutor... o jornalista Roberto Marinho, apoiou a revolução de massa de 1964 desde antes dela eclodir, ele foi revolucionário de primeira hora, e continuou portanto, como revolucionário, a apoiar os governos da revolução (BBC, 1993).

Vislumbra-se a partir da referida entrevista que a Rede Globo não só apoiava o regime militar, como tinha certo “prestígio” por parte dos principais representantes das Instituições Democráticas no Brasil. Anos depois, graças às manifestações de junho de 2013, manifestantes denunciaram o apoio da emissora à ditadura militar; em consequência, a Rede Globo admitiu sua participação no Golpe Militar de 1964, numa espécie de pedido de desculpas oficial publicado no site do jornal O Globo em 31 de agosto de 2013 e transmitido pelo Jornal Nacional no dia 02 de setembro de 2013, principal jornal de notícias da emissora (OGLOBO, 2013).

Por conseguinte, a redemocratização trouxe alguns avanços no que tange limitar a relação mídia-política nacional. A Lei Federal 9.504 de 1997, em seus artigos 45 e 46 intentou impedir que, após o encerramento do prazo para a realização das convenções no ano das eleições, as emissoras de rádio ou de televisão emitissem apoio a partidos ou candidatos específicos através de sua programação normal (BRASIL, 1997f). No entanto, é inegável que o poderio angariado pela emissora no período se mantém até os dias de hoje. Nas palavras de Moacir Pereira (1993, p.25):

[...] o que vira notícia no Brasil, com cobertura por todos os meios de comunicação, é o que se transforma em manchete do Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão. Um sistema instalado no País à sombra do regime militar, com privilégios no processo de concessão que

¹⁷ Transcreve-se parte da nota oficial divulgada: “Naquele contexto, o golpe, chamado de “Revolução”, termo adotado pelo GLOBO durante muito tempo, era visto pelo jornal como a única alternativa para manter no Brasil uma democracia. Os militares prometiam uma intervenção passageira, cirúrgica. Na justificativa das Forças Armadas para a sua intervenção, ultrapassado o perigo de um golpe à esquerda, o poder voltaria aos civis. Tanto que, como prometido, foram mantidas, num primeiro momento, as eleições presidenciais de 1966. O desenrolar da “revolução” é conhecido. Não houve as eleições. Os militares ficaram no poder 21 anos, até saírem em 1985, com a posse de José Sarney, vice do presidente Tancredo Neves, eleito ainda pelo voto indireto, falecido antes de receber a faixa” (OGLOBO, 2013)

transformaram o setor num dos mais dinâmicos e lucrativos do capitalismo nacional.

Ainda, segundo Guareschi e Biz (2009), o processo de redemocratização do país iniciado no governo de Sarney não rompeu com os privilégios concedidos aos militares durante o regime e ainda permitiu que a comunicação – que deve ou deveria representar a pluralidade de opiniões – continuasse a ser objeto de interesses de política partidária dos coronéis eletrônicos¹⁸, que representam as forças partidárias mais conservadoras do país.

Vislumbrou-se, ainda que resumidamente, que o esquema do monopólio midiático fora extremamente fortalecido pelos militares a partir de 1964, uma vez que o período ditatorial buscou aprofundar a presença do Estado na implantação de um sistema de comunicações. A partir disso e analisando a realidade brasileira atual, é possível concluir que os meios de comunicação seguem sendo utilizados como barganha política, servindo aos interesses do governo, sempre que, logicamente, este lhe seja favorável.

Mesmo que antidemocrático e contrário à CRFB/88, o oligopólio midiático se efetiva através dos institutos das concessões e permissões, os quais assumem características curiosamente específicas em nosso ordenamento jurídico quando trata-se do serviço público da radiofusão, tema que será tratado na seção 2.2 a seguir explanada.

3.2 OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO – O REGIME DE CONCESSÕES E PERMISSÕES DA RADIFUSÃO

Primeiramente, de acordo com a autora Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes, a educação e a cultura são bens infruíveis e incorpóreos absolutamente indispensáveis para o desenvolvimento pessoal do cidadão e da sociedade como um todo político. Por esse motivo, os meios de comunicação de massa, em especial a radiofusão, devem ser considerados serviços públicos por excelência, pois lidam diretamente com a informação essencial para o desenvolvimento humano, em todos os seus níveis (LOPES, 1997).

¹⁸ Os autores conceituam o termo coronelismo eletrônico como a “tentativa de políticos de exercerem, através da radiofusão, o controle político, tanto do eleitorado, quanto das decisões políticas”. (GUARESCHI; BIZ, 2009, p. 48).

Os serviços de radiofusão são, até hoje, regulamentados pela Lei 4.117 de 1962, que instituiu o Código Nacional de Telecomunicações (CNT), também chamado de Código Nacional de Radiofusão (BRASIL, 1962) fora alterado durante o período militar através do Decreto-lei nº 236 de 1967 (BRASIL, 1967). O citado dispositivo legal define, no artigo 6º, a radiofusão como serviço de telecomunicação destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão.

O CNT prevê, em seu artigo 12, que nenhuma entidade ou pessoa (física ou jurídica) pode ter participação em mais de 10 (dez) emissoras de televisão no território nacional, 2 (duas) por estado e 1 (uma) por município, não sendo computadas as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras. No entanto, como bem assertam Guareschi e Biz (2009):

A restrição do artigo 12 do Decreto-Lei 236/67 não impede a formação de grandes monopólios na radiofusão de sons e imagens. **É possível burlar essa determinação recorrendo ao registro dos canais em nome de empresas diferentes, que podem estar em mãos de membros de uma mesma família.** Através do sistema de concessões de canais de rádio e televisão, por parte do Governo Federal, um reduzíssimo número de empresários concentra, em suas mãos, a maior parte dos veículos de comunicação, com poderes de ditar o que se pode ver, ler, falar (GUARESCHI; BIZ, 2009, p. 36-37, sem grifos no original).

Afirma-se que o período militar fora o estopim da histórica prática de utilizarem-se as concessões dos meios de comunicação como barganha de interesses políticos. Segundo José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, funcionário por 30 anos da Rede Globo, citado por Pedrinho A. Guareschi e Osvaldo Biz:

Historicamente, a política de concessões foi orientada para privilegiar as oligarquias e os monopólios. Se um jornal era dócil ao governo, seu dono ganhava uma concessão de rádio. Se o jornal e a rádio eram dóceis, o dono ganhava uma televisão. O caso clássico foi o dos Diários Associados. Agora, se o jornal, a rádio e a televisão aberta são dóceis, o dono tem todas as chances de conseguir uma televisão a cabo (SOBRINHO, *apud* GUARESCHI; BIZ, p. 37).

O sistema de concessões e permissões para a radiofusão encontra escopo legal no artigo 33 do Código Nacional de Telecomunicações que dispõe: “Art. 33 Os serviços de telecomunicações, não executados diretamente pela União, poderão ser explorados por concessão, autorização ou permissão, observadas as disposições da presente lei” (BRASIL, 1962). Ainda, o mesmo diploma legal confere prazo de vigência de 10 (dez) anos para o serviço de radiofusão sonora e de 15

(quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados pelos mesmos períodos, desde que, dentre outros critérios, as concessionárias atendam o interesse público, nos moldes do parágrafo 3º do artigo 33.

O dispositivo fora mantido pelo poder constituinte da CFRB/88 e trazido ao texto constitucional no artigo 223, o qual dispõe ser competência do Poder Executivo a outorga e a renovação da concessão, permissão e autorização da radiofusão. Ocorre que, o parágrafo 2º, do mesmo artigo, condiciona a não renovação da concessão ou permissão ao quórum de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. Não bastante, o parágrafo 4º, ainda do artigo 223, impõe como condição para o cancelamento da concessão ou permissão antes do vencimento do prazo, a existência de decisão judicial prolatada nesse sentido. (BRASIL, 1988).

Conforme entendem Guareschi e Biz (2009), os dispositivos supramencionados demonstram claramente a participação dos “Donos da mídia” na constituinte de 88, visto que o arcabouço legal vigente torna praticamente impossível modificar essa estrutura comunicacional e assegura a tranquila hegemonia dos oligopólios midiáticos. Nesta linha, o autor Moacir Pereira bem demonstra a influência da mídia na conduta de nossos representantes políticos com as seguintes palavras:

Governantes e políticos, afinal, numa sociedade de intensa comunicação, não podem viver sem a mídia. A contrário, sua primeira e principal preocupação é estar em boa posição dentro da mídia. Como **dependem dela**, não podem avalia-la. Muito menos criticá-la. **É neste poder real de pressão e de intimidação que a mídia concentra um dos fatores inibidores da sonhada democratização da comunicação** (PEREIRA, 1993, p. 12-13, sem grifos no original).

Assim, no tópico posterior serão ventilados alguns aspectos acerca da regulamentação da mídia no Brasil, bem como as instituições não governamentais que militam e buscam soluções práticas com vistas a impedir o prosseguimento do oligopólio midiático no Brasil.

3.3 REGULAMENTAÇÃO OU AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO BRASIL

Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes afirma que só a partir de uma maior pluralidade da informação as pessoas conseguirão “construir seu pensamento sobre

todos os aspectos da sua vida de forma autônoma, tanto em relação ao Poder do Estado quanto em relação ao pensamento elaborado e transmitido pelos meios de comunicação de massa” (LOPES, 1997, p. 175). Discorre a autora:

Com a maior democratização do acesso quanto à produção das informações, os fatos talvez se tornem menos monolíticos, pode até mesmo ser que sua matéria sejam as dúvidas, tal a multiplicidade de versões e interpretações possíveis. A verdade, contudo, sempre terá mais oportunidades de surgir nessa multiplicidade do que numa única versão unilateralmente definida a partir de um interesse específico, mesmo que ele se revista com o qualitativo da totalidade (LOPES, 1997, p. 176).

Aluizio Ferreira (1997), utilizando o raciocínio do jurista espanhol Desantes Guanter, disserta que a chamada “liberdade de informação” não serve ao cidadão, haja vista foram criados mecanismos com o objetivo de “estreitá-la” antes mesmo de seu pleno exercício. Tal liberdade, por ser tão frágil, acaba sendo utilizada de maneira imprópria, se voltando contra e não a serviço do cidadão. E é por tal motivo que se traz à baila a emergente temática da democratização dos meios de comunicação social no Brasil. Ao abordar a questão da democracia participativa e os impasses para sua efetivação no Brasil, Paulo Bonavides enfatiza a parcela que os meios de comunicação possuem em tal problemática, discorrendo que:

Obviamente, não há democracia sem povo. Tampouco haverá povo enquanto perdurar o “fascismo social” dos meios de comunicação, enquanto estiverem estes debaixo da tutela da elite governante, enquanto não se purificam as águas do poder, enquanto os donatários das capitânias da recolonização formarem, com a força do seu patrono, a suposta opinião pública. A expropriação dos sobreditos meios, retirados à jurisdição de uma elite depravada, a sua recondução aos fins que lhe foram traçados pela legitimidade constituinte dos autores da Carta Magna, se nos afigura a condição *sine qua non* de uma democracia participativa do povo governante e da nação alforriada. Se não resolvermos o problema da mídia não resolveremos jamais o problema da democracia no neste país. Todo regime constitucional que se estabelecer sem a efetiva participação do povo em grau de soberania será tão-somente formalismo, simbolismo, nominalismo; nunca realidade, fato, substância (BONAVIDES, 2008, p. 48-49).

Sob o pretexto da liberdade de imprensa, da vedação à censura, e da liberdade de expressão, princípios originalmente servem de apoio à uma verdadeira liberdade de informação, o oligopólio midiático sustenta seu discurso contra a regulação e democratização dos meios de comunicação do Brasil. Derradeiramente, um dos temas menos ventilados – censurados pelos grandes coronéis da comunicação – em sede jornalística é justamente o controle da mídia por corporações gigantescas (PEREIRA, 1993) e a democratização da mídia no Brasil.

Transcreve-se, pois, o pensamento do jornalista Clóvis Rossi exposto na obra de Moacir Pereira que, apesar de o tê-lo dito há mais de 20 anos, ante a inércia do poder público em resolver a questão, continua totalmente atual:

A questão central, quando se fala do direito à informação, passa a ser como democratizar os grandes meios de comunicação de massa, **de forma que os mais diversos segmentos sociais possam não só ser informados corretamente mas ascenderem a espaços para a veiculação de suas próprias necessidades e interesses.** (PEREIRA, 1993, p. 12, sem grifos no original)

Corolário disso, o documentário Muito Além do Cidadão Kane (BBC, 1993), traz uma entrevista de Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente do Brasil nos anos 2003 a 2011, que aparece mencionando expressamente a necessidade de regulamentação da mídia no Brasil. Entretanto, ao longo de seu mandato enquanto Presidente, Lula optou por manter o oligopólio midiático intocado, contrariando seu próprio discurso. Transcreve-se, por oportuno, parte de sua fala:

Democracia pressupõe a liberdade de comunicação, a liberdade de expressão, e não haverá a liberdade de expressão se os meios de comunicação não forem democratizados. Se você tem um instrumento de comunicação que por dia ele fala com 60, 70 milhões de pessoas, e o controle das mensagens é feita apenas por uma equipe coordenada ideologicamente por um senhor, eu penso que aí está descaracterizada qualquer possibilidade de democracia (BBC, 1993).

Apesar da distância mantida pelos políticos, parlamentares (PEREIRA, 1993) e pelo próprio oligopólio midiático acerca do tema da democratização e regulação da comunicação no Brasil há alguns atores nacionais que militam pela problemática. A exemplo, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), criado em julho de 1991 enquanto movimento social e transformado em entidade desde 1995, atuou no processo constituinte mormente no capítulo V da Carta Magna, lutou pela Radiofusão Comunitária, pela reforma da Lei de imprensa, pela criação do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, e atualmente, por meio da campanha “Para Expressar a Liberdade”, possui como bandeira principal o projeto de lei de iniciativa popular “Lei da Mídia Democrática”, que visa a regulamentação (FNDC, 2016).

O Projeto de Lei possui capítulo específico que definiu mecanismos que visam, especificamente, impedir a concentração, o monopólio ou o oligopólio dos meios de comunicação no Brasil, ou seja, propõe a regulamentação específica do

artigo 220, § 5º da Constituição Federal de 1988 (PARA EXPRESSAR A LIBERDADE, 2016).

Artigo 14 – O mesmo grupo econômico não poderá controlar diretamente mais do que cinco emissoras no território nacional⁴.

Artigo 15 – O mesmo grupo econômico não poderá ser contemplado com outorgas do mesmo tipo de serviço de comunicação social eletrônica que ocupem mais de 3% do espectro reservado àquele serviço na mesma localidade.

Artigo 16 – Uma prestadora não poderá obter outorga para explorar serviços de comunicação social eletrônica se já explorar outro serviço de comunicação social eletrônica na mesma localidade, se for empresa jornalística que publique jornal diário ou ainda se mantiver relações de controle com empresas nestas condições.

§ 1º – Nas cidades com 100 mil habitantes ou menos, um mesmo grupo poderá explorar mais de um serviço de comunicação social eletrônica ou manter o serviço e a publicação de jornal diário desde que um dos veículos de comunicação não esteja entre os três de maior audiência ou tiragem.

§ 2º – A possibilidade mencionada no parágrafo primeiro não se aplica a quem explorar serviço de acesso condicionado.

Artigo 17 – As emissoras de televisão terrestre e rádio não poderão manter média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial superior em 20% à sua participação na audiência, considerados critérios e mercados relevantes definidos em regulamento.

Artigo 18 – Os órgãos reguladores devem monitorar permanentemente a existência de práticas anticompetitivas ou de abuso de poder de mercado em todos os serviços de comunicação social eletrônica, podendo, para isso, promover regulação sobre contratos ou ações que digam respeito à:

- I. afiliação entre emissoras;
- II. relação das emissoras ou programadoras com as produtoras;
- III. relação dos operadores de rede com as emissoras ou programadoras;
- IV. relação dos fabricantes de equipamento com provedores de aplicação e emissoras ou programadoras;
- V. práticas comerciais das emissoras e programadoras com agências e anunciantes;
- VI. aquisição de direitos de exibição, especialmente de eventos de notório interesse público;
- VII. gestão de direitos que afetem o pluralismo ou a diversidade na programação de serviços de comunicação social eletrônica.

Entretanto, de acordo com Pereira (1993) a regulamentação da mídia a partir do direito à informação encontra obstáculos que vão além da relação entre mídia e poder político. Todo o “esquema” perpetrado pelos meios de comunicação de massa faz parte do jogo do capital e repercute diretamente no mercado financeiro. Por tal razão, romper este círculo de dependência e dominação se faz tão complexo. Ao fazer uma leitura das propostas já mencionadas pela constituinte de 1988, assinalou o autor:

Qualquer cidadão brasileiro que neste final de século XX dedicar-se a uma pesquisa sobre a Assembleia Nacional Constituinte e os movimentos políticos, sociais e acadêmicos que a precederam chegará a uma conclusão imediata: não foi a pobreza de documentos, sugestões, reivindicações, projetos que os responsáveis pela elaboração da Constituição Federal de 5

de outubro de 1988 deixaram de fixar princípios e regras sobre Direito à Informação que garantissem a adoção de uma política de democratização dos meios de comunicação do Brasil (PEREIRA, 1993, p. 25).

Assim como em 1988, não é por ignorar os projetos já havidos à época, bem como as atuais reivindicações dos movimentos sociais e da população pela democratização dos meios de comunicação no Brasil, que nossos representantes não enfrentam tal demanda nos dias de hoje.

Desta feita, pelo exposto no presente capítulo, observa-se que a formação do oligopólio midiático só fora possível mediante mecanismos legais que os ampararam e, indiretamente, os instituíram. Inclusive, o referido oligopólio apenas se concretizou e se mantém sereno e inerte até hoje, graças aos mesmos mecanismos. Nota-se, aqui, o paradoxo que permeia a consolidação jurídica e legal deste oligopólio, na medida em que a Constituição Federal os veda expressamente no texto constitucional (artigo 220, § 5º), mas cria mecanismos para que ele assim se mantenha (artigos 223, § 2º, §3º e §5º da CRFB/88), por anos a fio.

As consequências sociais e políticas da formação desse grupo implicam diretamente na democracia e na formação da opinião, o que será objeto de investigação do próximo capítulo.

4 DIREITO À INFORMAÇÃO, OLIGOPÓLIO MIDIÁTICO E A FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Mauro Porto (2003), utilizando produções de diversos estudiosos do tema, divide as pesquisas sobre mídia em dois grandes grupos: as que buscam estudar os seus efeitos, onde o conceito dominante é o de informação (método quantitativo) e as pesquisas de recepção, onde o conceito dominante é a interpretação do receptor (método qualitativo), dividindo-os no seguinte Quadro ilustrativo:

Figura 3 - Quadro comparativo dos estudos de mídia

	O Estudo dos Efeitos	A Pesquisa de Recepção
Principal objeto de estudo:	Programas informativos (Telejornais, debates, etc.)	Programas de entretenimento (<i>Soap operas, talk shows</i>)
Aspecto enfatizado:	Informação	Interpretação
Metodologias:	Quantitativas	Qualitativas
Método para análise Das mensagens:	Análise de conteúdo	Análise textual
Métodos para análise Das audiências:	Experimentos controlados, <i>Surveys</i>	Grupos focais, entrevistas em profundidade, etnografia.
Permite:	A identificação sistemática de padrões gerais	O estudo detalhado da produção de sentido

Fonte: PORTO, 2003, p. 16

Segundo o mesmo autor, o estudo dos efeitos da mídia se atém aos programas do gênero informativo, especialmente noticiários, visto que tais estudos buscam identificar as principais fontes de informação do público. Já a pesquisa de recepção tende a focar nos programas do gênero entretenimento. Não obstante, Porto entende que o estudo ideal deve comportar ambos os métodos (PORTO, 2003).

Desta feita, este capítulo objetiva, através de uma abordagem analítica, examinar a relação existente entre o oligopólio midiático, o direito à informação e a formação da opinião pública brasileira, utilizando-se, para tanto, o método qualitativo.

A análise se fundamenta nas discussões de teóricos de diversas áreas (direito, filosofia, sociologia e comunicação) que abordam a temática do direito à informação; em fontes legislativas; na pesquisa anual efetuada pela Controladoria Geral da União acerca das solicitações de informação para o Executivo Federal e, por fim, dos dados da Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM 2015). A partir dessa análise, intenta-se apontar o principal meio pelo qual os cidadãos brasileiros obtém informações públicas.

Feito isso, intentar-se-á discorrer acerca da potencial interferência deste meio na formação da opinião pública no Brasil. Saliente-se que, embora não faça parte da abordagem deste trabalho, não se ignora a influência do gênero entretenimento na formação da opinião pública e na obtenção de informações que,

ainda que não tenham cunho estritamente institucional ou oficial, também influenciam o cidadão em suas escolhas democráticas.

4.1 O DIREITO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA

O autor Paulo Bonavides, na obra em que trata especificamente sobre democracia participativa, intitulada “Teoria Constitucional da Democracia participativa”, assevera que há quatro princípios que compõem a estrutura constitucional da democracia participativa: a dignidade da pessoa humana, a soberania popular, o princípio da soberania nacional e princípio da unidade da Constituição (BONAVIDES, 2008). Assinala o autor, em sequência, que tais princípios somente poderão se concretizar em uma sociedade aberta, onde os instrumentos e mecanismos de governo não sejam monopolizados e utilizados em prol de uma “casta política”, a serviço de seus interesses particulares e amparados na força do capital (BONAVIDES, 2008, p. 12).

Segundo Mendel, o conceito de “governo aberto”, ou seja, governo de todos, compreende – ou deveria compreender - a máxima divulgação de informações relativas ao funcionamento do governo, ressalvado o sigilo apenas em casos excepcionais, “quando uma condição do máximo rigor de interesse público assim o exigir” (MENDEL, 2009, p. 34). Isto porque, o direito à informação é corolário do direito de saber, que aparece implícito do direito de liberdade de expressão e opinião. Por essa razão, conforme transcreve o autor, a Campanha Global pela Liberdade de Expressão define a informação como o “oxigênio da democracia” (MENDEL, 2009, p.12).

A informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. As sociedades democráticas dispõem de ampla gama de mecanismos participativos, desde eleições regulares até órgãos de vigilância mantidos pelos cidadãos, por exemplo, nas áreas de educação pública e serviços de saúde, e até mecanismos para a apreciação de projetos de políticas, leis ou programas de desenvolvimento (MENDEL, 2009, p. 13, sem grifos no original).

Martins (2011) assinala que a informação é um direito humano fundamental para propiciar a vida enquanto sociedade democrática. Segundo a autora:

As eleições podem ser um requisito incondicional para que haja democracia, mas **a liberdade de informação é um dos princípios que a norteia**. Além disso, **a democracia**, mais do que um sistema de regras, é **uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável**. Sem a oportunidade de conhecer a fundo seus representantes, de tomar nota de suas decisões, de seus atos administrativos, a população estabelece laços frágeis com o sistema democrático. A crença nas instituições públicas depende de sua transparência. Regimes fechados, em que seus líderes se sentem donos da informação, tendem a excluir a sociedade do cenário político, criando um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado (MARTINS, 2011, p. 12, sem grifos no original).

É difícil encontrar um consenso na terminologia das informações necessárias ao exercício democrático. Aluizio Ferreira define-as como sendo a informação institucional, ou seja, toda aquela cuja proveniência seja uma entidade ou órgão estatal, ou um ente privado que realize atividade de caráter público (FERREIRA, 1997). Para Paula Martins (2011), seria a informação pública, aquela emanada pelo Estado e sobre qualquer assunto, o objeto de direito de todo cidadão.

Mas quais seriam as informações provenientes de entidades ou órgãos estatais? O discurso de um Ex-Presidente, uma conversa havida entre um Governador de Estado e um Prefeito Municipal sobre os rumos de um projeto, as implicações que uma PEC trará ao país, etc., parecem exemplos de informações fundamentais ao cidadão inserido no governo democrático e não necessariamente são documentados e arquivados pelos órgãos públicos. O próprio autor Aluizio Ferreira menciona que “informações importantíssimas sobre as atividades dos Poderes Públicos podem não constar de documentos, mas circulam em encontros, reuniões, debates, sessões, etc.” (FERREIRA, 1997, p. 240).

Em acertada problematização, apesar de tê-lo escrito antes do advento da Lei do Acesso à Informação, o mesmo autor coloca que:

O fortalecimento da idéia-força da **visibilidade do poder** já começa a ser concretizadamente assumido em diversos países, a começar pelo estabelecimento de normas constitucionais ou infraconstitucionais assecuratórias do **acesso** a órgãos e fontes de informação, integrantes dos Poderes Públicos. Em muitos casos, porém, esse acesso se restringe à consulta de documentos administrativos – o que, apesar de constituir um avanço, está muito aquém do que as pessoas necessitam para bem entenderem a estrutura e o funcionamento dos órgãos e entidades do Estado, inclusive dos serviços que a este cumpre prestar (FERREIRA, 1997, p. 240, sem grifos no original).

E, ainda assim, não é possível afirmar com segurança que todo o restante da grande massa de informação (as do campo privado de nossos representantes políticos) não interfere nas relações e nas nossas escolhas políticas. Mesmo porque,

a própria mídia se ocupa de utilizar informações de cunho privado para interferir diretamente na esfera política, criando uma verdadeira confusão entre os campos.

De toda sorte, no presente trabalho é necessário fazer tal recorte, haja vista que um dos objetos de análise é a própria Lei do Acesso à Informação, que abrange tão somente as informações dos entes públicos e que será, através de estatísticas resultantes de estudos feitos pela lei, abordada nos tópicos posteriores. Assim sendo, sobre o direito à informação institucional e o seu caráter substancial para a democracia, colhe-se trecho escrito pelo autor Roger-Gérard Schwartzberg, citado na obra de Aluizio Ferreira (1997, p. 236):

Este direito (o 'direito de saber') deveria aparecer num lugar de honra na lista dos direitos do homem e do cidadão. Sem ele, não há democracia possível. Sem ele, as opções fundamentais permanecem fora do alcance dos eleitores, para reverter a uma minoria, que monopoliza o acesso aos arquivos e aos dados, e a uma 'elite do saber', que controla o Estado espetáculo e congrega os dirigentes do *stablishment* econômico e da tecnocracia administrativa. Essa tecnoestrutura acumula saber, como outros acumulam capital. Para transformá-lo em poder. E moldar a sociedade. De acordo com sua concepção. A seu bel-prazer. Forma-se assim uma nova casta, que faz a informação como se dá uma esmola. Com parcimônia. E condescendência.

Antes do advento da Lei do Acesso à Informação, a casta detentora do poder da informação era basicamente constituída pelos donos

da mídia, que sempre a transmitiu fazendo os recortes necessários de acordo com seu interesse político. Após o advento da lei, abrem-se as “portas” da informação institucional a quem dela quiser saber.

Discorre Mendel que para a participação democrática efetiva, ou seja, para que a vontade do povo seja soberana e basilar de um governo, ela dependerá, logicamente, da informação que lhes é disponível e disponibilizada. Conforme o autor, isto se aplica não só no processo eleitoral, mas na elaboração de políticas públicas, na medida em que “oferecer contribuições úteis ao processo de elaboração de políticas públicas sem ter acesso ao raciocínio dos rumos das políticas no âmbito do governo” (MENDEL, 2009, p. 14), seria extremamente dificultoso ao cidadão.

A participação também é de central importância para processos decisórios sólidos e justos sobre temas relacionados ao desenvolvimento. O Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 2002, aprofundar a democracia em um mundo fragmentado, aponta para três benefícios principais da participação democrática: ela é em si um direito humano fundamental que deveria ser gozado por todos; a participação democrática protege contra catástrofes econômicas e políticas; e “pode desencadear um círculo virtuoso de desenvolvimento”. Tendo em vista que o acesso à informação fundamenta a

efetiva participação, ele também contribui para esses resultados (MENDEL, 2009, p. 14).

Segundo Ferreira, “à necessidade de informação corresponde o imperativo de comunicação, o que implica a existência de condições e relações comunicativas autênticas e que propiciem na sociedade a necessária convivência democrática” (FERREIRA, 1997, p. 274). Igualmente, leciona o autor que devem ser excluídas quaisquer alternativas tecnológicas que culminem num isolamento da participação política, através das chamadas “teledemocracias”.

4.2 FONTES OFICIAIS DE INFORMAÇÃO ESTATAL

O Estado também possui seus meios de comunicação. Os canais de televisão estatais ou governamentais, tais como a TV Câmara, a TV Senado, a TV Justiça, bem como os demais portais oficiais *online*, a saber o site da Câmara dos Deputados, do Senado e do Planalto, são bons exemplos de meios de comunicação próprios do Estado.

A Pesquisa Brasileira de Mídia analisou três portais públicos: o Portal Brasil, o site do Palácio do Planalto e o Blog do Planalto. Segundo a pesquisa, apenas 17% dos brasileiros conhecem o Portal Brasil, seguido de 13% do site do Palácio do Planalto e 9% do Blog do Planalto (PESQUISA BRASILEIRA DE MÍDIA, 2015).

Já, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que é gestora da TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agência Brasil, Radioagência Nacional e do sistema público de Rádio, composto por oito emissoras: Rádio Nacional AM do Rio de Janeiro (1.130 KHz), Rádio Nacional AM de Brasília (980 KHz), Nacional FM de Brasília (96,1 MHz), Rádio MEC AM do Rio de Janeiro (800 KHz), MEC FM do Rio de Janeiro (99,3 MHz), Rádio Nacional da Amazônia OC (11.780 KHz e 6.180 KHz), Rádio Nacional AM do Alto Solimões (670 KHz) e Rádio Nacional FM do Alto Solimões (96.1 MHz), fora criada em 2007 no intuito de fortalecer o sistema público de comunicação. Ressalta-se, portanto, que a EBC é mídia pública e não mídia estatal. A EBC também é responsável pela TV NBR, canal de televisão do Governo Federal, que oferece informações sobre políticas e ações do Poder Executivo (EBC, 2016). Colhe-se do site da empresa:

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) é uma instituição da democracia brasileira: pública, inclusiva, plural e cidadã. **Por sua independência**

editorial, os veículos públicos distinguem-se dos canais estatais ou governamentais. A rede de emissoras produz conteúdos diferenciados que a singulariza por espelhar de maneira mais fidedigna a complexidade cultural brasileira, ocupando um espaço complementar, não preenchido pelos canais privados. Os veículos da EBC têm autonomia para definir produção, programação e distribuição de conteúdos. Atualmente, são veiculados conteúdos jornalísticos, educativos, culturais, esportivos e de entretenimento. A rede tem o objetivo de levar informações de qualidade sobre os principais acontecimentos no Brasil e no mundo para o maior número de pessoas, buscando aumentar paulatinamente sua relevância e audiência, em cumprimento a sua função legal e social (EBC, 2016, sem grifos no original).

Entretanto, segundo a Pesquisa Brasileira de mídia, apenas 31% dos brasileiros conhece a TV Brasil; o percentual é ainda menor com relação à TV NBR, conhecida por apenas 15% dos brasileiros (PESQUISA BRASILEIRA DE MÍDIA, 2015).

No âmbito da imprensa escrita, tem-se a Imprensa Nacional¹⁹, composta pelo Diário Oficial da União e pelo Diário de Justiça, criada em 1808 (IMPRESA NACIONAL, 2016), ano da chegada da família real. Colhe-se do site da Imprensa Nacional que sua missão é: “dar publicidade às informações oficiais, contribuindo para a cidadania, bem como prestar serviços gráficos à Presidência da República e manter a memória da imprensa brasileira”. A Imprensa Nacional apresenta como valores: “o acesso à informação; comprometimento; credibilidade; ética; qualidade; segurança da informação; sustentabilidade ambiental; tradição e cultura na publicação; valorização do servidor” (IMPRESA NACIONAL, 2016).

No âmbito do rádio, o programa “A Voz do Brasil”, no ar há mais de 70 anos, possui 1 hora de duração, e divide-se em público e estatal: os primeiros 25 minutos são transmitidos pela EBC (público) e os outros 35 são divididos entre o Poder Judiciário e Legislativo (estatal) (EBC, 2016). Entretanto, a Pesquisa Brasileira de Mídia de 2015 apontou que apenas 57% dos brasileiros têm conhecimento da existência do programa de rádio e apenas 33% o ouvem pelo menos uma vez por semana (PESQUISA BRASILEIRA DE MÍDIA, 2015).

É possível inferir que os índices de audiência²⁰ da TV Brasil e da TV NBR não superam e/ou nem se aproximam do oligopólio midiático brasileiro, visto que

¹⁹ Também chamada Imprensa Oficial, conforme artigo 6º da Lei 8.666 de 1993 que dispõe no inciso XIII: “XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis” (BRASIL, 1993)

²⁰ Segundo conceito de Denis McQuail, audiência é o “conjunto de todos os que são de facto atingidos por um dado conteúdo dos media, ou pelos canais dos media. A audiência pode também

sequer aparecem no gráfico da pesquisa de audiência aludida no segundo capítulo, estando inserida dentro da categoria “Outras” (DADOS MÍDIA, 2016)

A Lei do acesso à informação, logicamente, não é uma mídia, mas sim uma ferramenta que permite ao cidadão o acesso direto às informações públicas (conforme Paula Martins), institucionais (conforme conceito de Ferreira) ou estatais.

Por tal razão, o tópico seguinte descreve, de maneira breve, o estudo realizado pelo Poder Executivo Federal das solicitações realizadas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)²¹, no intuito de averiguar se a Lei do Acesso à informação – principal diploma legal brasileiro de com vistas a assegurar o direito à informação dos cidadãos – tem obtido alcance expressivo à população.

4.2.1 – Relatórios da LAI e estimativas do alcance de informações através dos meios oficiais

O Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, que “Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição” (BRASIL, 2012), determina, em seu artigo 68, ser atribuição da Controladoria Geral da União o monitoramento da implementação da Lei do Acesso à informação mediante as seguintes ações:

Das Competências Relativas ao Monitoramento

Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

existir como alvo imaginado ou como um grupo desejado de receptores. Pode coincidir com um grupo social concreto ou *público*. As audiências podem ser definidas de acordo com os media e conteúdos relevantes, em termos da sua composição social, localização ou momento do dia. As audiências mediáticas não são entidades fixas e podem só ser conhecidas *a posteriori* como abstrações estatísticas (por exemplo, índices de audiência), com uma conhecida probabilidade de recorrência. Esta é tipicamente a visão do lado dos media, mas existe outra perspectiva igualmente válida da audiência como entidade colectiva sociocultural (MCQUAIL, 2003, p. 498).

²¹ Acerca do sistema e-SIC conta do relatório que: “O e-SIC permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de qualquer lugar onde possa acessar a internet. Por meio do sistema, além de fazer o pedido, o solicitante pode acompanhar o prazo de atendimento pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. O e-SIC também possibilita aos órgãos e entidades e à CGU acompanhar a implementação da Lei e produzir estatísticas sobre o seu cumprimento, com a extração de relatórios com dados referentes a todas as solicitações de acesso à informação e seus respectivos encaminhamentos” (CGU, 2013, p. 18).

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei no 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527, de 2011 (BRASIL, 2012, sem grifos no original).

Assim, em razão do inciso V do artigo acima transcrito, a Controladoria Geral da União elabora periodicamente relatórios que avaliam, dentre outras coisas, o número de solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através do sistema e-SIC e o perfil dos solicitantes (CGU, 2013).

Ressalte-se que o relatório traz informações relativas à transparência passiva, ou seja, informações não disponibilizadas espontaneamente pelos órgãos públicos nos sites ou portais de transparência.

Com relação à natureza da informação fornecida, a CGU reforça que a LAI “garante acesso a informações existentes nos órgãos e entidades públicas, registradas em qualquer suporte ou formato” (CGU, 2013). Neste sentido, o Decreto nº 7.724 que regulamenta a LAI, define em seu artigo 3º que informação são “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. (BRASIL, 2012).

Outras informações constantes dos relatórios, tais como estatísticas de pedidos negados ou recursos, não serão aqui abordadas, haja vista não possuírem relação, ao menos direta, com este estudo.

Informa-se que até o momento da realização do presente trabalho, foram elaborados 3 (três) relatórios da LAI, cujas informações correlacionais a este tema foram retiradas do relatório e transcritas nos tópicos posteriores.

A Controladoria Geral da União asseverou no primeiro relatório que “Dadas as dimensões do Brasil, é sempre um desafio implementar leis de

abrangência nacional, especialmente aquelas que promovem mudanças estruturais e culturais na Administração Pública, como a Lei de Acesso à Informação” (CGU, 2013, p. 46).

Noutra senda, importante gizar que o Decreto 7.724/2012 menciona ser atribuição da Controladoria Geral da União a promoção de campanhas de “abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação” (BRASIL, 2012). Entretanto, não indica que tais campanhas de conscientização do direito fundamental de acesso à informação terão como público os cidadãos, mas sim os órgãos públicos e servidores o públicos.

4.2.1.1 1º Relatório da LAI elaborado pela CGU com base nas solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através sistema e-SIC

O primeiro relatório da LAI compreende o período de 16 de maio de 2012 a 31 de dezembro de 2012. Durante o período, consta do levantamento de dados que foram realizadas 55.214 demandas de acesso à informação (CGU, 2013).

Destas solicitações de acessos, com base no endereço informado pelos solicitantes, verificou-se que “99,25% dos pedidos se originaram do Brasil, sendo os Estados mais expressivos São Paulo (11.736), Rio de Janeiro (8.014), Distrito Federal (7.774), Minas Gerais (4.938), Rio Grande do Sul (3.462) e Paraná (2.485)” (CGU, 2013).

Até o primeiro relatório, menos da metade dos Estados brasileiros possuíam normas regulamentadoras da Lei do Acesso à informação que viabilizassem o acesso pelos cidadãos (CGU, 2013).

4.2.1.1.1 *traçando um perfil dos solicitantes*

Ao se cadastrar no e-SIC, o solicitante preenche diversos dados, tais como pessoa física ou jurídica, gênero, escolaridade, profissão e idade, dados que permitem que a CGU, através do sistema, trace um perfil geral dos solicitantes. Informa-se, não obstante, que o preenchimento dos dados não é obrigatório (CGU, 2014).

Como o preenchimento de alguns dados sobre o perfil do solicitante não é obrigatório para a efetivação do cadastro no sistema, alguns usuários optam por não preencher esses campos. Nos gráficos sobre gênero, faixa etária, escolaridade, profissão e tipo de pessoa jurídica, foram consideradas

apenas as informações declaradas pelos solicitantes, excluindo-se do computo as informações não preenchidas pelos usuários (CGU, 2015, p. 19).

No que concerne à escolaridade dos solicitantes, a maioria possuía formação superior. Segundo dados do relatório, dos 25.701 solicitantes, 15.696 possuíam ensino superior completo e 2.229 haviam concluído mestrado e/ou doutorado (CGU, 2013).

Com relação à ocupação profissional, de acordo com a CGU (2013) a maioria dos requerimentos vieram de servidores públicos federais, estudantes e empregados do setor privado. Entretanto, com relação ao mapeamento do perfil dos solicitantes e ao número de pedidos, importante observar o que consta do relatório:

O mapeamento do perfil teve como base o número de solicitantes, e não a quantidade de pedidos, pois existem pessoas que fazem vários pedidos de acesso à informação. Esse efeito ocorre de forma mais significativa nos seguintes grupos de profissão: **jornalistas (média de 4 pedidos)**, pesquisadores (média de 3 pedidos) e servidores públicos federais (média de 2 pedidos) (CGU, 2013, p. 28, sem grifos no original).

Do trecho acima transcrito podemos observar que o número de solicitações de pedidos de informação não equivale ao número de solicitantes, ou seja, se o número geral de solicitações de informação já é ínfimo em relação à quantidade de habitantes do Brasil, o número de solicitantes é ainda menor. A própria CGU esclarece isso:

É importante esclarecer, ainda, que, como **o usuário precisa se cadastrar no e-SIC apenas uma vez**, o número de solicitantes não corresponde ao número de pedidos realizados. Isso porque um mesmo usuário, com um só cadastro, pode apresentar várias solicitações de informação a diferentes órgãos do Poder Executivo Federal (CGU, 2015, p. 19).

Igualmente, ressalta-se dos trechos supratranscritos que as estatísticas apontam serem os jornalistas os principais solicitantes de acesso à informação através dos mecanismos criados pela LAI, visto que logo no primeiro período de implementação da lei, a média de solicitações dos profissionais da comunicação era de 4 pedidos por jornalista.

4.2.1.2 2º Relatório da LAI elaborado pela CGU com base nas solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através sistema e-SIC

O segundo relatório da LAI compreende o período de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013. Durante tal período, consta do levantamento de

dados que foram realizadas 86.661 pedidos de informação (CGU, 2014). Houve, portanto, um acréscimo do número de pedidos em relação ao ano de 2012.

Com base no endereço informado pelos solicitantes, verificou-se que os municípios com o maior número de pedidos de acesso à informação, em 2013, foram: Brasília (15,04%), São Paulo (9,08%), Rio de Janeiro (8%), Belo Horizonte (2,82%), Curitiba (2,44%), Fortaleza (2,32%), Porto Alegre (1,60%), Salvador (1,53%), Recife (1,50%), Goiânia (1,47%) (CGU, 2014).

Um dos principais dados que se pode colacionar do segundo relatório é o número total de solicitantes – e não de solicitações, portanto – durante o período, que fora de 51.638, dos quais 95,51% por pessoas físicas (CGU, 2014).

Outro aspecto importante a ser considerado no 2º relatório (CGU, 2014) fora que ele ressaltou o intuito da CGU em ampliar os canais de transparência ativa²², ou seja, a divulgação espontânea – independentemente de solicitação – de informações públicas em portais *online* de dados abertos do governo²³ e do Portal da Transparência²⁴.

Desse modo, o relatório elaborado trouxe também dados (apenas em quantidade, e não de perfil estratificado, como os que são elaborados a partir da transparência passiva) referentes à transparência ativa através do site do Portal da Transparência, a saber: “Em 2013, o Portal da Transparência recebeu mais de 11 milhões de visitas, o que representa um acréscimo de 35% com relação ao ano de 2012, quando o Portal recebeu 8,17 milhões de visitas” (CGU, 2014).

Gize-se, a quantidade de visitas não significa quantidade de pessoas físicas que acessam o Portal. Assim como uma mesma pessoa pode solicitar várias

²² Consta do relatório: “A transparência ativa é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, independente de requerimento. Além de facilitar o acesso das pessoas à informação pública e de reduzir o custo com a prestação de informações, a transparência ativa evita a incidência de pedidos de acesso versando sobre temas semelhantes. (...) Essa medida trouxe resultados positivos, **tais como a redução da demanda por informações, a diminuição do custo de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso, mais facilidade e agilidade no acesso à informação**” (CGU, 2014, p. 29-30, sem grifos no original).

²³ Colhe-se do relatório: “O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o interesse de fortalecer a Política de Dados Abertos do Governo Federal, instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) como política para garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e, em especial, pelas diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo Federal. Nesse cenário foi desenvolvido o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), ferramenta disponibilizada pelo Governo Federal para publicar e disseminar os dados e informações públicas em formato aberto. Os conjuntos de dados mais acessado no último ano foram os referentes a convênios (49.502 acessos); a dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (cerca de 22 mil acessos) e da Malha Geométrica dos Municípios Brasileiros (mais de 15 mil acessos)” (CGU, 2014, p. 42).

²⁴ Site do Portal da Transparência do Governo Federal: (www.transparencia.gov.br).

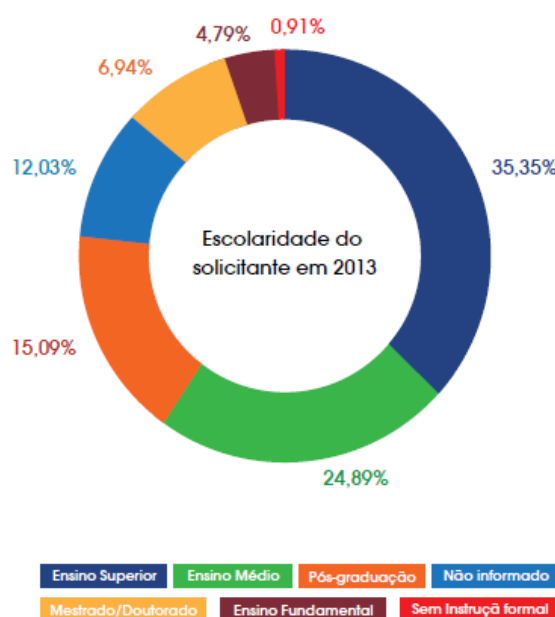
informações através do sistema e-SIC (CGU, 2014), é possível sugerir que uma mesma pessoa possa realizar várias visitas aos portais de transparência ativa. Assim, no aludido caso, os 11 milhões de visitas ao Portal da Transparência, sequer se traduz em 11 milhões de pessoas, ou seja, o número de pessoas é ainda menor.

Não se ignora que o número expressa um avanço. Entretanto, o acesso a tais portais é ínfimo em relação à população brasileira, que é formada por 190.732.694 pessoas (cento e noventa milhões setecentos e trinta e dois mil e seiscentas e noventa e quatro pessoas) (IBGE, 2010).

4.2.1.2.1 Perfil dos solicitantes

No segundo relatório, a CGU optou por trazer um gráfico para demonstrar a escolaridade dos solicitantes. Segue abaixo:

Figura 4 - Escolaridade do solicitante em 2013



Fonte: CGU, 2014, p. 22

Novamente, portanto, o relatório demonstrou que o acesso à informação por meio dos mecanismos da LAI depende de grau de escolaridade considerável, haja vista que os solicitantes com ensino superior, ensino médio e pós-graduação correspondem 75,33% do total de cidadãos que buscaram a transparência passiva.

Com relação à ocupação profissional, o padrão de 2012 se manteve: “Em relação à atividade profissional das pessoas físicas, em 2013, a maioria dos

solicitantes têm empregos no setor privado (15,67%), são estudantes (9,88%) ou servidores públicos federais (8,97%)” (CGU, 2014).

4.2.1.3 - 3º Relatório da LAI elaborado pela CGU com base nas solicitações de informação ao Poder Executivo Federal através sistema e-SIC

O terceiro e último relatório disponibilizado pela CGU até a data de elaboração deste estudo corresponde ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014 (CGU, 2015).

Em razão da Portaria Interministerial CGU/MP nº 1.254/2015, todos os pedidos, inclusive os pedidos realizados nos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) físicos, pessoalmente nos órgãos públicos, por telefones ou correspondências, passaram a ser registrados, também, no sistema *online* (CGU, 2015). Assim, em 2014 foram solicitados 90.139 (noventa mil e cento e trinta e nove) pedidos de informação (CGU, 2015). Portanto, conforme consta do relatório que do mês de “maio de 2012 a dezembro de 2014 foram solicitados 232.040 (duzentos e trinta e dois e quarenta) pedidos de informação” (CGU, 2015).

Em 2014 fora realizado um novo levantamento acerca da regulamentação da LAI nos Estados e capitais brasileiras, que resultou nos seguintes números:

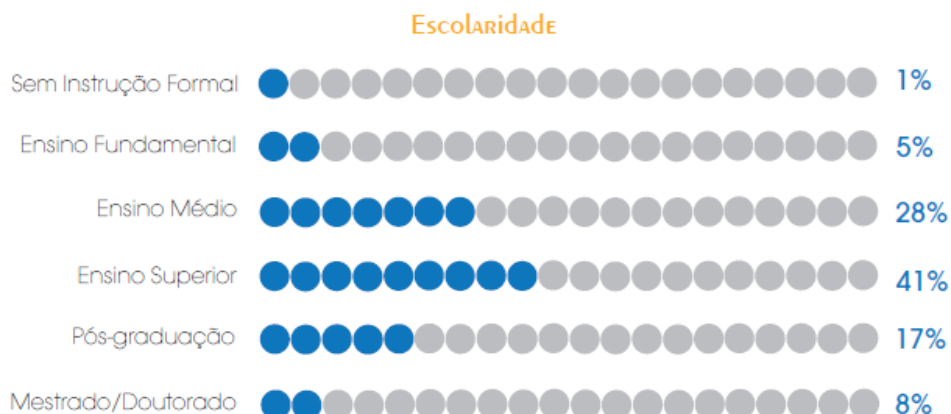
- Distrito Federal e 19 Estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins);
- 20 capitais (Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória) (CGU, 2015, p. 83/84).

4.2.1.3.1 - Perfil dos solicitantes

O terceiro relatório trouxe outros elementos acerca do perfil dos solicitantes. Além dos dados de ocupação profissional e de escolaridade, o documento apresentou, por meio de gráficos, os quantitativos sobre gênero e faixa etária, os quais foram colacionados e seguem abaixo.

Com relação ao grau de escolaridade, acerca dos pedidos de informação em 2014 temos:

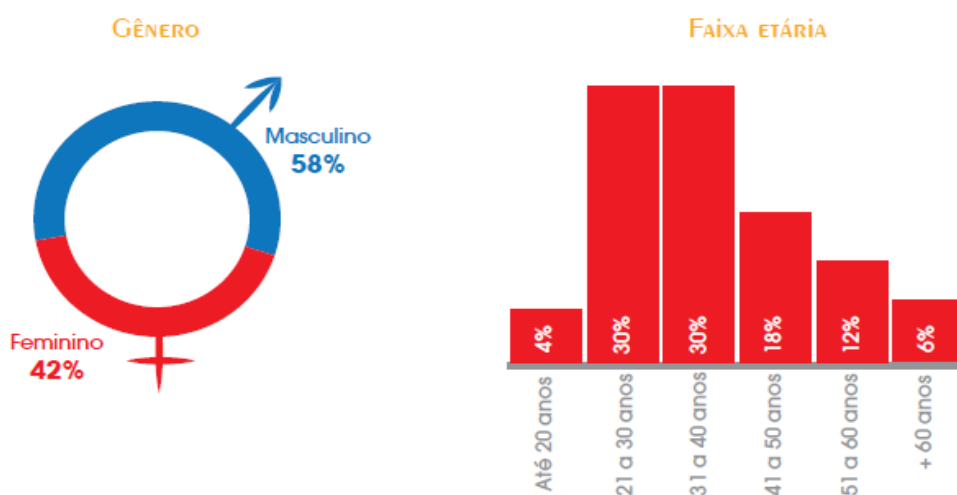
Figura 5 - Escolaridade do solicitante em 2014



Fonte: CGU, 2015, p. 20

Assim, igualmente aos outros anos, o relatório correspondente às solicitações de 2014 demonstrou que o acesso à informação por meio dos mecanismos da LAI depende de considerável grau de escolaridade, pois os solicitantes com ensino superior, ensino médio e pós-graduação correspondem 94% do total de cidadãos que buscaram a transparência passiva.

Figura 6 - Gênero e idade do solicitante em 2014



Fonte: CGU, 2015, p. 20

Uma novidade do relatório foram os índices de gênero e faixas etárias. A partir do gráfico disponibilizado pela CGU (2015), o gênero masculino predomina 16% sobre o feminino nas solicitações de informações de transparência passiva. Igualmente, há um recorte na faixa etária, visto que a faixa etária dos 21 aos 40 anos corresponde a 60% dos solicitantes.

4.2.1.4 Outras considerações relevantes a partir dos relatórios

Ao longo dos três relatórios, restou claro que o objetivo da Controladoria Geral da União é disponibilizar o maior número de informações possíveis, de maneira espontânea, ou seja, através da transparência ativa, para reduzir o número de pedidos de transparência passiva (CGU, 2015). Entretanto, faz-se necessário trazer à baila uma problemática já ventilada anteriormente. A própria CGU assevera que a transparência ativa ocorre “quando o Estado concede, independente de solicitação, amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na internet” (CGU, 2015, p. 7). Portanto, a limitação da transparência ativa principalmente – ou quase em sua totalidade – através dos portais *online* cria, novamente, uma barreira de acesso aos cidadãos, uma vez que outra problemática social é a inclusão digital.

Especialmente no 3º relatório, a CGU reconheceu a importância da Lei do Acesso à informação para a defesa de direitos individuais e coletivos dos demandantes. Isso fora possível porque se passou a adotar, ainda que em caráter facultativo, a motivação do cidadão no preenchimento do cadastro de solicitação de informação. Assim, colhe-se do relatório:

Foi observado, em diversos recursos analisados, que a entrega da informação resultou em benefícios ao cidadão e à sociedade, especialmente ao viabilizar a defesa de direitos. Nesse sentido, foram constatadas: 1) **a obtenção por associações civis, cidadãos engajados em movimentos sociais e pelo cidadão comum de informações relevantes para o controle do Estado e garantia de direitos coletivos;** 2) **a obtenção por cidadãos de informações relevantes para a defesa de direitos individuais;** e 3) **a divulgação de informações relevantes para a sociedade obtidas por meio da LAI nos grandes meios de comunicação** (CGU, 2015, p. 71, sem grifos no original).

O trecho supratranscrito deixa claro duas afirmações. A primeira, é a de que tais informações são fundamentais aos movimentos sociais e ao cidadão, seja para a defesa de seus direitos individuais, seja para a defesa de interesses coletivos. Acerca da importância da informação, discorre Aldo de Albuquerque Barreto:

A informação sintoniza o mundo. Como onda ou partícula, participa na evolução e da revolução do homem em direção à sua história. Como elemento organizador, a formação referencia o homem ao seu destino; mesmo antes de seu nascimento, através de sua identidade genética, e durante sua existência pela sua competência em elaborar a informação para estabelecer a sua odisséia individual no espaço e no tempo. A importância que a informação assumiu na atualidade pós-industrial recoloca para o pensamento questões sobre a sua natureza, seu conceito e os benefícios

que pode trazer ao indivíduo e no seu relacionamento com o mundo em que vive (BARRETO, 1994, p. 1).

A segunda, e de importe imprescindível para esse estudo, é a de que tais informações são cooptadas através dos “grandes meios comunicação” para a divulgação da informação pública/estatal/institucional, através dos profissionais da comunicação, à população geral. Isto corrobora a afirmativa do tópico 3.3.1.1.1 de que os jornalistas são os solicitantes com maior número de pedido de informações. Esse diálogo indireto do governo com a sociedade através dos profissionais da comunicação se agrava em razão do alcance exorbitante da mídia comercial, o qual será a seguir explanado.

4.4 ESTATÍSTICAS DA MÍDIA CONVENCIONAL OU COMERCIAL

A Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM) é um estudo anual realizado pelo IBOPE em razão da solicitação do Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). A pesquisa possui como objetivo compreender, justamente, os meios e o modo pelo qual o brasileiro se informa (PBM, 2015).

O estudo de 2015 demonstrou que a televisão segue sendo o meio de comunicação predominante no Brasil. Segundo a PBM, 95% dos brasileiros assistem televisão, cerca de 4h31min (quatro horas e trinta e um minutos) por dia, de segunda a sexta-feira e 4h14min (quatro horas e quatorze minutos) nos finais de semana.

A pesquisa demonstrou, ainda, que 79% dos brasileiros assistem à televisão com o objetivo principal de se informar ou saber das notícias; o rádio por sua vez, se apresenta como o segundo maior meio de comunicação através do qual os brasileiros buscam se informar, com 63% (PMB, 2015). Os resultados da Pesquisa Brasileira de Mídia confirmam o que discorrem os autores Guareschi e Biz (2006) sobre a mídia ser a principal fonte de acesso à informação dos cidadãos. Por oportuno, transcreve-se um trecho de sua obra:

O consumo de produtos da **mídia**, especialmente os eletrônicos, representa hoje o principal espaço de ocupação do tempo livre da população. **O acesso à informação – crucial nos nossos dias – depende de uma forma, sem precedentes, em comparação com os tempos anteriores, da relação do indivíduo com os veículos de comunicação** (GUARESCHI; BIZ, 2009, p. 61, sem grifos no original).

Assim, o fato de a mídia, especialmente a grande mídia brasileira representar o principal meio de acesso à informação dos cidadãos possui

implicações diretas no contexto democrático e social e na opinião pública brasileira. Tal afirmativa, constitui o objeto de análise dos tópicos posteriores.

4.5 O PAPEL DA MÍDIA NA FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

Segundo Paulo Bonavides, a opinião pública enquanto tema de ciência política “remonta ao século XVIII, quando se fez objeto de reflexões que a vincularam à existência do Estado e, em particular, de determinado sistema político na organização da sociedade moderna: o Estado liberal-burguês”. (BONAVIDES, 2000, p. 583). Entretanto, o autor afirma ser extremamente dificultoso conceituar opinião pública, e aduz que “não existe aquilo que de maneira usual se denomina opinião pública; pode a opinião pública existir, mas é impossível defini-la; definida, não de variar as definições consoante os autores” (BONAVIDES, 2000, p. 583). Entretanto, alguns autores buscaram conceituá-la. Marilena Chauí, em sua obra *Simulacro e Poder*, define opinião pública da seguinte maneira:

Esta, em seus inícios liberais, era definida como a expressão, no espaço público, de uma reflexão individual ou coletiva sobre uma questão controvertida e concernente ao interesse ou ao direito de uma classe social, de um grupo social, ou mesmo da maioria. A opinião pública era um juízo emitido em público sobre uma questão relativa à vida política, era uma reflexão feita em público, e por isso definia-se como uso público da razão e como direito à liberdade de pensamento e de expressão (CHAUÍ, 2006, p.10).

Ainda, Denis McQuail na obra *Teoria da Comunicação de Massas*, conceitua opinião pública como sendo:

Pontos de vista colectivos de parte significativa do público como definido adiante. Esta parte é por vezes considerada como maioria numérica, medida por sondagem, mas tal sobrevaloriza a capacidade dos instrumentos de medida e impede a questão ponto essencial de as opiniões serem sempre diversas, dinâmicas e variáveis em força. Historicamente e em certos contextos, a opinião pública pode ser interpretada por opinião informada ou a visão geral dos membros mais educados e conscientes da sociedade. Nenhuma afirmação sem uma clara definição sobre o que se entende por opinião pública é desprovida de ambiguidade ou inquestionável (MCQUAIL, 2003, p. 507).

Na mesma linha trazida por Chauí, igualmente, Bonavides discorre, ao final do seu capítulo específico sobre opinião pública, que ela teve sua origem na burguesia. À época, ela se institui contra o absolutismo para formar o Estado Liberal Burguês. Entretanto, apoiado nas lições de Necker, Paulo Bonavides discorre que já nessa época a opinião pública contornava diferenças com a opinião do povo, visto

que a primeira objetivou e concretizou o domínio burguês do Estado, servindo à manutenção de seu *status quo* político e social (BONAVIDES, 2000).

Noutra senda, com relação à mídia e informação, assinala o autor Denis McQuail que “vivemos em uma sociedade de informação, onde o trabalho se baseia em grande medida na informação e nas indústrias de serviços, onde a informação de todos os tipos é a chave para a riqueza e para o poder” (MCQUAIL, 2003, p. 34). Segundo o autor, nesse processo de informação e comunicação, a magnitude dos meios de comunicação de massa supera qualquer poder real ou autoridade que se possa ter ou reivindicar.

McQuail, ao abordar a teoria dos meios de comunicação de massa e sua relação com a sociedade pela perspectiva marxista, discorre que os *media*, enquanto indústria²⁵, irão servir à classe possuidora do capital monopolista, defendendo os interesses desta classe – nacionais e internacionais - através de uma construção ideológica, “disseminando ideias e pontos de vista mundiais da classe dominante, negando o acesso a ideias alternativas que possam levar à mudança ou a uma consciência crescente de parte da classe trabalhadora e dos seus interesses” (MCQUAIL, 2003, p. 79).

Neste mesmo viés, através da teoria da Indústria Cultural de Adorno e Horkheimer, Chauí (2006) discorre que além do controle sobre o trabalho, a classe dominante passa também a controlar o descanso da classe dominada, mesmo que no Brasil tal indústria se constitua por concessões estatais, uma vez que tais concessões são dadas à empresas privadas.

²⁵ “Para os teóricos de Frankfurt, em sua época a maior parte das entidades culturais já se haviam transformado em mercadorias, ao passo que a própria cultura se tonara uma “indústria” (*Kultur industrie*). O termo “indústria” refere-se, aqui, à “padronização” e à “pseudo-individualização”, ou diferenciação marginal, dos artefatos culturais (por exemplo, filmes de *westerns* para a televisão ou música de cinema) e à racionalização das técnicas de promoção e distribuição. Sem preocupar-se com a integridade da forma artística, a indústria da cultura interessa-se pela “predominância do efeito”. Ela visa principalmente à criação de diversões e distrações, proporcionando uma fuga temporária às responsabilidades e à monotonia da vida cotidiana. Mas a indústria da cultura não propicia uma evasão autêntica. O relaxamento que proporciona – isento de demandas e esforços – só serve para distrair as pessoas das pressões básicas que atuam sobre suas vidas e para reproduzir a vontade de trabalhar. Em suas análises da televisão, da arte, da música popular e da astrologia, Adorno tentou mostrar como os produtos desta “indústria” simplesmente reproduzem e reforçam a estrutura do mundo de que as pessoas procuram se evadir, na medida em que fortalecem a convicção de que os fatores negativos da vida são devidos a causas naturais ou ao acaso, promovendo assim um senso de fatalismo, de dependência e de obrigação. A indústria da cultura produz um “cimento social” para a ordem existente”. (BOTTOMORE, 2001, p. 130).

Marilena Chauí (2006), ao explicar o tema da opinião pública, elenca três deslocamentos pelos quais, desde a sua origem, passou a opinião pública. Retira-se de sua obra:

O primeiro, é a substituição da ideia de uso público da razão para exprimir interesses, direitos e conflitos de indivíduos, grupos e classes sociais, pela ideia da expressão em público de sentimentos, emoções, gostos e preferências individuais; o **segundo**, (...) é a substituição do direito de cada um e de todos de opinar em público pelo poder de alguns para exercer esse direito, surgindo, assim, a curiosa expressão “formador de opinião”, aplicada a intelectuais, artistas e jornalistas; **O terceiro**, (...) decorre de uma mudança na relação entre os vários meios de comunicação sobre os **efeitos das novas tecnologias e da formação de oligopólios midiáticos globalizados** (alguns autores afirmam que o século XXI começou com a existência de dez ou doze conglomerados de *mass media* de alcance global). Esse terceiro deslocamento, produziu uma mudança na forma de ocupação do espaço da opinião pública pelos profissionais dos meios de comunicação. (CHAUÍ, 2006, p. 12, sem grifos no original).

Do trecho acima transcrito, destacam-se o segundo e o terceiro deslocamento elencado pela filósofa, qual seja, o dos efeitos causados pelos oligopólios midiáticos globalizados e a participação dos comunicadores neste processo, enquanto formadores de opinião. Chauí (2012) defende, num outro momento, que tomando o conceito de opinião pública em sua forma ideal, seria inconcebível a expressão “formador de opinião”. Isto porque, se a opinião pública é o uso público da razão para exprimir direitos, conflitos e interesses de um indivíduo, grupo ou classe, quando um outro forma a opinião desse grupo, desse indivíduo ou dessa classe, a opinião abandona sua essência e, derradeiramente, deixa de ser opinião pública.

Enrique Dussel, ao defender o “direito à informação veraz e a regulação democrático-popular da midiocracia” na obra “20 teses sobre política”, define opinião pública da seguinte maneira:

A opinião pública interpreta o acontecer político. É o julgamento final (que cumprira miticamente Osíris na grande sala da deusa da justiça egípcia Ma’at, narrativa que tem cinquenta séculos originada em Mênfis) da política, dos políticos, do governante, dos candidatos, das obras públicas, etc. Trata-se nada menos que do “**julgamento avaliativo**” **hermenêutico do que foi realizado por um representante.** Aquele que forma e conforma tal julgamento tem a *última instância* do “que fazer” político em sua totalidade. O julgamento se enuncia aproximadamente assim: “Foi um mau governante!” ou “É um excelente candidato!” Graças a esses julgamentos, o primeiro passa à história negativamente, e o segundo é eleito. **Os meios de comunicação** (grandes empresas transnacionais ligadas aos capitais estrangeiros nos países periféricos e pós-coloniais, com seus interesses frequentemente contrários aos povos oprimidos) **formam esses julgamentos de valor.** Têm um imenso *poder* por detrás de todos os

Poderes do Estado. É um *Super-poder*. Um magnata da comunicação é primeiro ministro na Itália – é a comunicação da economia comunicacional sobre a política (DUSSEL, 2007, p 155).

Assim, tanto pelo conceito de Marilena Chauí quanto pelo de Enrique Dussel, é possível verificar-se a influência que os meios de comunicação de massa possuem sobre a formação da opinião pública. Conforme Dussel (2007, p. 155), “a midiocracia tem impacto sobre cada consciência singular na privacidade de seu lar, de sua vida cotidiana, conformando-a muito mais que a instituição escolar”.

Os jornais possuem um modo de transmitir as notícias de uma maneira fácil, rápida, acrônica (sem contexto histórico), ilustrada, editada, quase que mágica, com ares de coerência que advém da linguagem propositalmente utilizada pelos jornalistas (CHAUÍ, 2009), incitando que o cidadão receptor assuma aquilo enquanto verdade e reproduza em seus atos políticos.

Venício de Lima (2004), no livro *Comunicação e Política* defende que nas democracias contemporâneas há denominados “espaços de representação”, que não são somente representados, mas constituídos enquanto cenários de representação. Para o autor, o principal ator de constituição desses cenários é justamente a mídia. Nesta senda, utilizando-se do conceito de hegemonia²⁶, Lima (2004) defende que a mídia colabora diretamente na reprodução dos grupos hegemônicos, na medida em que constitui os cenários de representação de acordo com os interesses de determinados atores sociais. Extrai-se de sua obra:

Assim, em nossa articulação conceitual, “representação” significa não só representar a realidade, mas também constituir-la. Nos “cenários de representação” – com as características acima definidas – são construídas publicamente as significações relativas à política (direita/esquerda, conservador/progressista), aos gêneros (masculino/feminino), às raças (branco/negro/amarelo), às gerações (novo/velho), à estética (feio/bonito), entre outras. Desta forma, podemos ter o CR-P, Cenário de Representação da Política, o CR-G, Cenário de Representação dos Gêneros; o CR-R, Cenário de Representação das Raças; o CRGE, Cenário de Representação das Gerações; o CR-E, Cenário de Representação Estético, e assim sucessivamente (LIMA, 2004, p. 13-14).

²⁶ O autor diferencia a ideia do conceito de hegemonia e dos cenários de representação da seguinte maneira: “O que é válido para o conceito de “hegemonia” necessariamente será também válido para o conceito de CR. Considerando que um aspecto (não o único) que diferencia o CR da hegemonia é a ênfase no papel central da mídia, na construção do hegemônico (esse ponto será discutido a seguir), logo se manifesta uma das implicações de seu caráter “constituidor da” e “constituído pela” realidade: as “representações” que a mídia faz da “realidade” (*media representations*) passam a constituir a própria realidade” (LIMA, 2004, p.16).

Neste mesmo viés, Azevedo (2006) aponta o papel da mídia nas democracias contemporâneas. Segundo o autor, em razão da complexidade da sociedade brasileira, que é composta por interesses políticos e culturais segmentados em classe, gênero, etnia, geração etc., todos esses atores sociais e suas problematizações competem por atenção da opinião pública, mas só se tornam “verdadeiramente” questões públicas quando atingem visibilidade através dos meios de comunicação de massa.

Assim, “sem entrar em questões metafísicas ou ontológicas” Guareschi e Biz (2009, p. 62) defendem que, especialmente nos dias atuais, a comunicação é responsável por construir a realidade, visto que algo pode simplesmente existir ou deixar de existir, a depender da visibilidade dada pela mídia. Como bem assertam os autores, não é como se as pessoas fossem robôs acríticos que concordam com todas as informações transmitidas pela mídia. Entretanto, há que se observar que, embora seja um serviço público, os “donos da mídia” detêm o controle da pauta da agenda de discussão. Assim sendo, possuem o poder de decidir se algum tema ou algum problema social, ganhará ou não a visibilidade dos seus meios de comunicação (GUARESCHI; BIZ, 2009). Os autores encerram o raciocínio com a seguinte problematização, que bem exemplifica a relação de poder criada pelos donos da mídia:

Na grande discussão nacional sobre as questões que a mídia tem como tarefa fundamental instituir, a própria mídia pode excluir aquelas que possam vir a contestá-la. Exemplificando: quantos dos telespectadores ou ouvintes de um rádio sabem que, os meios de comunicação eletrônicos (rádio e televisão) são um serviço público e por isso não têm “dono”, pertencem ao povo e são concessões temporárias? Mais: quem sabe a data do término da concessão de um determinado canal de comunicação eletrônico? Quem já descobriu que a comunicação é um direito humano e que todos têm direito a dizer sua palavra, expressar sua opinião, manifestar seu pensamento, através desses serviços públicos? (GUARESCHI; BIZ, 2009, p. 65).

Sobre essa mesma perspectiva, discorre Azevedo (2006), que por vezes a mídia se utiliza dessa “técnica do agendamento” para assumir a posição de ator principal do processo político, como o fez no impeachment de Collor, dando visibilidade ou invisibilidade a determinados atores sociais e políticos²⁷. Ainda sobre

²⁷ A forma de atuação direta da mídia nos processos políticos é tema recorrente na democracia brasileira e estudado por alguns autores. A exemplo, embora seja um processo muito recente, a participação da Rede Globo no *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff fora percorrida pelo autor Jessé de Souza na obra “A Radiografia do Golpe”. Colhe-se de sua obra: “É fácil mostrar a falsidade de toda trama urdida por infinitos vínculos pessoais e impessoais entre esses dois atores que posam

a atuação midiática nos processos políticos, o sociólogo Jessé de Souza defende que:

As poucas famílias que controlam a grande mídia brasileira sempre tiveram papel político decisivo para legitimar os arranjos oligárquicos de ocasião. Seja no dia a dia, testando as possibilidades de mitigação e reversão de políticas específicas, seja escandalizando e “fulanizando” temas e crises eventuais (SOUZA, 2016, p. 48)

Seguindo esta linha, o autor Paulo Bonavides em sua obra *Democracia Participativa*, discorre que os meios de comunicação atuam em função da ordem capitalista e não da coisa pública, constituindo-se como “mais poderoso instrumento de descaracterização da verdade e da legitimidade na sociedade regida pelo capital” (BONAVIDES, 2008, p. 12). Por oportuno, sua relação com opinião pública será a de buscar legitimar políticas de governo e interesses que só se aproveitam aos seus “coronéis eletrônicos”. Transcreve-se o seguinte trecho de sua obra:

Reportamo-nos aos **meios de comunicação**, a saber, as grandes empresas de jornais, as vastas cadeias de rádio, as poderosas redes de televisão, as quais, **submissas ao capital e ao poder que lhes ministram copiosos subsídios de publicidade paga, se transformam numa usina ou laboratório onde se fabrica o sofisma da opinião pública** (opinião publicada e informação divulgada) **e se legitimam as mais absurdas políticas de governo, contrariando o interesse nacional e destruindo as células morais do entre cívico que é a polis** (BONAVIDES, 2008, p. 12, sem grifos no original).

Jessé de Souza diz que ao se utilizar do poder de distorcer sistematicamente os problemas sociais, pautando o que deve ser discutido e como deverá ser discutido, a mídia ganha, na sociedade moderna, um poder ilimitado e decisivo. Isto porque, na medida em que a informação vai sendo absorvida “de cima para baixo” a ausência de pluralidade de perspectiva de opinião gera uma fatalidade para a democracia, afinal, nas palavras do autor, “esta não significa apenas a possibilidade de votar, mas de votar com independência e autonomia” (SOUZA, 2016, p.114).

de não políticos apenas para melhor exercerem seu papel político. Na base de toda a farsa estava a ideia de que os paladinos da justiça e os jornalistas da imprensa brasileira, com a TV Globo à frente, tinham entrado, afinal, em uma luta histórica de vida ou morte pelo combate à corrupção no Brasil. Essa foi a grande fraude que atingiu em cheio a esfera pública brasileira completamente desprotegida contra esse ataque conjunto e muito bem articulado. A fraude ficou clara quando se ‘fulanizou’ a corrupção, empregada como arma seletiva para se atingir o inimigo político. Quando se personaliza a corrupção, o efeito é controla-la ou de mitigá-la é reduzido ao mínimo. A personalização da corrupção serve apenas à sua continuidade, já que o arranjo institucional que a torna possível não é tocado” (SOUZA, 2016, p. 110-111).

Por outro lado, a Empresa Brasileira de Comunicação reconhece a importância do profissional da comunicação enquanto servidor da sociedade, que possui a missão de repassar os fatos e acontecimentos de interesse público. A empresa criou um manual de seu próprio jornalismo de onde colhe-se:

Jornalismo é um serviço público. Sem ele, a sociedade de uma nação, de um território ou de uma localidade não consegue exercer seus direitos de cidadania, pois os cidadãos e cidadãs não teriam meios de estar em todos os lugares e saber tudo que acontece de relevante e importante para as relações sociais, a formação de opinião e a intervenção nos processos decisórios que afetam seus interesses individuais ou coletivos. **A liberdade de expressão e o direito à informação são princípios fundamentais da Democracia e razão essencial da existência da Imprensa.** Portanto, o jornalista é um servidor da sociedade. Ele tem a missão de ser os olhos, ouvidos e demais sentidos do povo, onde estiver, reportando com fidelidade, precisão e honestidade os fatos e acontecimentos de interesse público. Para cumprir essa missão, o jornalista precisa ser independente, mas não pode esquecer que **os legítimos proprietários das informações que ele divulga são os leitores, ouvintes e telespectadores que as recebem.** (...) O compromisso fundamental do jornalismo da EBC é com a verdade. Esse é o valor soberano a ser preservado todo o tempo, em todo o processo jornalístico. (...) O interesse da sociedade brasileira é o foco essencial do jornalismo da EBC, que deve se colocar a serviço do **direito dos cidadãos à informação correta e qualificada, à comunicação plural e diversificada e à liberdade de pensamento, opinião e consciência.** Por ser uma empresa de abrangência nacional, o jornalismo dos veículos da EBC deve ampliar sua cobertura a todas as regiões do país, sem discriminações, estigmatizações, preconceitos ou favorecimentos. (EBC, p. 22). O conteúdo jornalístico da EBC **não visa a tutelar ou direcionar a formação da opinião pública. Cumpre o dever de dar as informações necessárias para que os cidadãos formem livremente as próprias opiniões** (EBC, 2013, p. 7-27, sem grifos no original).

Não obstante, Bruno Marinoni de Souza afirma que, até certo ponto, é possível considerar que o oligopólio midiático possa produzir uma infinidade de conteúdos possíveis (diversidade interna), dando uma falsa ideia de pluralidade de informações. Contudo, trata-se de uma infinidade precária, que decorre da dinâmica do sistema capitalista de produção de conteúdo, orientada, portanto, “por uma lógica alienada/alienante em que vigoram imperativos de reprodução do capital, antes que para a realização das necessidades humanas” (SOUZA, 2013, p. 60).

Neste mesmo sentido, Azevedo (2006), discorre que no regime democrático contemporâneo a visibilidade ou invisibilidade de atores sociais e suas demandas, assim como a discussão de determinados temas, depende do grau de pluralidade externa – diversidade de informação e de opinião dos meios de comunicação de massa – ou da pluralidade interna – aquela que (in)existente dentro de cada jornal, revista, emissora de TV ou rádio. Só a partir disso, as questões

encobertas pela grande mídia ganharão visibilidade social e incitarão o debate público.

Azevedo (2006) sustenta, ainda, que a baixa diversidade externa midiática no Brasil está intimamente relacionada à histórica ligação entre mídia e elite nacional, em especial os “grandes jornais” ou a grande imprensa que, por serem detentores desse poder de colocar – ou não – as temáticas importantes em voga, acabam por influenciar a opinião pública. Acerca da pluralidade da informação, também discorre Jessé de Souza:

No contexto da democracia moderna a informação tem que ser plural, e o indivíduo tem que poder avaliar opiniões alternativas para formar o seu julgamento próprio e autônomo. Sem isso não existe voto consciente. A ditadura do pensamento único na grande mídia brasileira compromete, portanto, a qualidade de nossa democracia e a qualidade da sociedade que construímos. Constrói-se um pensamento homogêneo na imprensa dominante que apenas repete mantras no interesse dos endinheirados. (SOUZA, 2016, p. 115).

Destarte, a autonomia do desenvolvimento da opinião pública, mormente no contexto brasileiro, depende da veiculação de opiniões alternativas através do que se constitui a principal fonte de informação dos brasileiros: os meios de comunicação de massa, a saber, a televisão e o rádio, conforme demonstrado pela Pesquisa Brasileira de Mídia. Por tal razão, a pluralidade interna e externa destes veículos, é imprescindível para a nossa democracia.

Assim, enquanto as pessoas não possuírem a autonomia de escolher as informações que desejam obter, através da sua principal fonte de informação; quando essa principal fonte de informação defende deliberadamente os interesses de apenas uma parte da população, e enquanto tal fonte pertencer a um grupo oligárquico, é possível afirmar, sem receio, que o direito à informação desta população está comprometido.

5 CONCLUSÃO

Não há como se dissociar, na prática, o direito à informação do direito à comunicação, quando se tem por objeto a análise da obtenção de informações estatais/públicas/institucionais pelos cidadãos. Ambos os direitos (à informação e à comunicação) acabam por promovê-la, e aí reside o motivo pelo qual o presente trabalho abordou ambas as fontes.

A Lei do Acesso à informação, expressão máxima do direito à informação no Brasil, fora criada com o intuito de suprir uma demanda interna e uma pressão internacional (UNESCO) para a efetivação deste direito. Observa-se, contudo, que a lei não possui o condão de englobar todas as informações necessárias ao exercício do poder democrático. Isto porque, os arquivos dos órgãos e entidades públicas, se limitam, logicamente, ao armazenamento documental de dados.

Ora, nem só de documentos devidamente arquivados se faz a informação. Ainda assim, já com todas as limitações que a lei possui, sua procura é ínfima, o que mitiga quase que totalmente o direito que o cidadão tem de receber e procurar a informação verdadeira, imparcial, institucional, oficial ou oficializada, enfim, quaisquer elementos que ele julgue necessário ao exercício de seu poder democrático e suas escolhas políticas.

Pode-se afirmar, ao fim deste trabalho que a população obtém as principais informações sobre Estado através de um oligopólio midiático que detém o poder de dar (in) visibilidade a determinados atores sociais, partícipe da construção cotidiana de um modelo de sociedade excludente, homogêneo, individualista, que de fato não representa o povo brasileiro.

Destarte, o oligopólio midiático fere o direito à informação por diversas vezes. Fere por não atender ao princípio maior do direito à informação que é a pluralidade de opiniões. Fere por ter alcance à população de um país de proporções continentais, com um volume de audiência espantoso, interferindo, assim, diretamente no desenvolvimento autônomo da opinião pública. Fere por interferir nos processos políticos, dando visibilidade ou invisibilidade à atores e demandas sociais ao seu bel-prazer. Dito isso, é possível afirmar que o oligopólio midiático que se estabeleceu no Brasil, fere não só o direito à informação mas compromete a própria democracia.

Ressalte-se que utilizar a LAI como exemplo da ineficácia dos meios oficiais de divulgação do Estado não importa rechaçar os avanços que uma lei dessa magnitude significa ao direito à informação. Ao contrário, significa demonstrar que o problema da obtenção de informações públicas pela população é muito maior, muito mais complexo e que requer diversas políticas para sua efetivação, que vão desde uma cultura de acesso à tais meios até uma verdadeira inclusão digital. Enquanto isso não ocorrer, a opinião seguirá sendo moldada através da mídia comercial, a qual defende interesses que não são os do povo brasileiro, mas sim, de um oligopólio que serve à elite nacional.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando Antônio. Democracia e mídia no Brasil: um balanço dos anos recentes. In: GOULART, Jefferson O. et al (Org.). **Mídia e Democracia**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 23-46.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. A questão da Informação. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, v. 8, n. 4. Disponível em: <<http://bogliolo.eci.ufmg.br/downloads/BARRETO%20A%20Questao%20da%20Informacao.pdf>>. Acesso em 26 out 2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma Crítica do Constitucionalismo. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOTTMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2011.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 16 nov 2016.

_____. **Decreto nº 678**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 10 set 2016.

_____. **Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm> Acesso em 16 nov 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 236, de 28 de Fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm>. Acesso em 17 out de 2016.

_____. **Lei nº 4117**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em 17 out 2016.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 17 out 2016.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 16 nov de 2016.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2015:** hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2014. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>>. Acesso em 30 out 2016.

CGU. **1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/1relatoriolai.pdf>>. Acesso em 30 out 2016.

_____. **Lei nº 12.527/2011:** Relatório sobre a implementação da Lei do Acesso à Informação. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em 30 out 2016.

_____. **Lei nº 12.527/2011:** Relatório sobre a implementação da Lei do Acesso à Informação. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf>. Acesso em 30 out 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Liberdade de expressão – parte 2** (Palestra proferida no lançamento da campanha “Para expressar a liberdade – uma nova lei para um novo tempo”). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=69tQyeWozUc>>. Acesso em: 10 out 2016.

_____. **Simulacro e Poder:** uma análise da mídia. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: 2006.

COMISSÃO INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 09 de out. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 16 nov 2016.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista:** noções de política social. 5ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ªed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUSSEL, Enrique. **20 teses de política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

EBC. **A TV NBR**. Disponível em: <<http://conteudo.ebcservicos.com.br/veiculos/nbr>> Acesso em 30 out 2016.

_____. **A VOZ DO BRASIL**. <<http://conteudo.ebcservicos.com.br/programas/a-voz-do-brasil>> Acesso em 30 out 2016

_____. **Sobre a EBC**. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/institucional/>> Acesso em 30 out 2016.

FARIAS, Edilsom. **Liberdade de Expressão e Comunicação**: teoria e proteção constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros**. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2016/01/codigo-de-etica-dos-jornalistas-brasileiros.pdf>>. Acesso em 17 set. 2016.

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação**: Direitos Fundamentais na Constituição brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.fnac.org.br/forum/quem-somos/>>. Acesso em 16 out 2016.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. **Evolução do share nacional das redes** <https://dados.media/#/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB_TVA_EVOLUCAO_SHARE_NACIONAL_REDES>. Acesso em 16 out 2016.

GUARESCHI, Pedrinho A; BIZ, Osvaldo. **Mídia & Democracia**. 5ª ed. Porto Alegre: P.G/O.B, 2005.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em 16 nov 2016.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIMA, Venicio A. **Política de Comunicações no Brasil**: Novos e Velhos Atores. Universidade de Brasília, UnB. 1998. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/18.%20Pol%C3%ADtica%20de%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20no%20Brasil%20novos%20e%20velhos%20atores.pdf>>. Acesso em 01 de out de 2016.

_____. Cenários de representação política. In: _____. **Comunicação e Política**. Salvador: Edufba, 2004. p. 9-40.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de Rádio e Televisão**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação**: um direito fundamental e instrumental. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381/381>>. Acesso em 10 out 2016.

MCQUAIL, Denis. **Teoria das Comunicações de Massa**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação**: Um estudo de Direito Comparado. 2ª ed. rev. e atual. Brasília: UNESCO, 2009.

MÍDIA COM DEMOCRACIA: Revista do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. [s.i]: Editora: Bia Barbosa (mtb 31.762), v. 16, abr. 2016.

MUITO ALÉM DO CIDADÃO KANE. [s.i]: BBC, 1993. (93 min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MtQTejGeL4M>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

NUNES, Márcio Tadeu Guimarães. **Lei de acesso à informação**: reconstrução histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

O GLOBO. **Apoio editorial ao golpe de 64 foi um erro**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/apoio-editorial-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-9771604>>. Acesso em 17 out 2016.

PARA EXPRESSAR A LIBERDADE. **Os 20 pontos**. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>>. Acesso em 16 out 2016.

_____. **Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (Lei da Mídia Democrática)**. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/download-de-materiais-de-divulgacao-e-mobilizacao/>>. Acesso em 16 out 2016.

PEREIRA, Moacir. **A democratização da informação**: O direito à informação na constituinte. São Paulo: Global, 1987.

_____. **O Direito à informação na nova lei de imprensa**. São Paulo: Global, 1993.

PORTO, Mauro. **A pesquisa sobre a recepção e os efeitos da mídia**: Propondo um enfoque integrado. Faculdade de Comunicação Universidade de Brasília. Belo Horizonte: XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação(INTERCOM), 2003. Disponível em: <<http://www.tulane.edu/~mporto/intercom2003.pdf>>. Acesso em 30 out 2016.

REALE, Miguel. **Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias**. São Paulo: Saraiva, 1998.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ªed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Rosane Leal; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas. **A Lei de Acesso à Informação Pública e o dever de Transparência Passiva do Estado**: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. Santa Maria: UFSM, 2013. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/2-3.pdf>>. Acesso em 10 out 2016.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SOUSA, Bruno Marinoni Ribeiro. **Burguesia radiodifusora no Brasil**: propriedade privada e direção na produção cultural. Tese de doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do Golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

STRAUBHAAR; LAROSE. **Comunicação, Mídia e Tecnologia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

THOMPSON, John B. **A Mídia e a Modernidade**: Uma teoria social da mídia. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

UNESCO. **Un solo mundo, voces múltiples**. 3ª reimpressão. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.